



**Уральский  
федеральный  
университет**

имени первого Президента  
России Б.Н.Ельцина

**Институт государственного  
управления  
и предпринимательства**

**Л. И. ВОРОНИНА**

**Е. В. ЗАЙЦЕВА**

**С. Н. КОСТИНА**

# ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина

# ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Рекомендовано  
методическим советом Уральского федерального университета  
в качестве учебного пособия для студентов вуза,  
обучающихся по направлению подготовки  
38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2019

УДК 316.464(075.8)  
ББК С82я73-1  
В752

Под общей редакцией  
Л. И. Ворониной

Рецензенты:

кафедра управления персоналом

Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (Уральского института управления)  
(заведующий кафедрой доктор социологических наук, профессор Н. Г. Чевтаева);  
В. В. Эмих, кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН

**Воронина, Л. И.**

В752 Технологии публичного управления : учеб. пособие / Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина ; [под общ. ред. Л. И. Ворониной] ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 171 с.

ISBN 978-5-7996-2659-4

В учебном пособии рассмотрены такие понятия, как «система публичного управления», «субъекты публичного управления», «механизм управленческого воздействия» и др. Приведена типология технологий публичного управления. Дан анализ нормативных правовых актов и соответствующих норм, учет которых необходим как при разработке, так и при осуществлении конкретных технологий публичного управления. Студентам предлагается применить теоретические знания для самостоятельной разработки различных технологий.

Для студентов, изучающих дисциплины «Технологии публичного управления», «Региональное и муниципальное управление», «Социальные технологии управления», «Организация и предоставление государственных и муниципальных услуг». Может быть интересно аспирантам, преподавателям, государственным и муниципальным служащим.

УДК 316.464(075.8)  
ББК С82я73-1

ISBN 978-5-7996-2659-4      © Уральский федеральный университет, 2019

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	4
<b>1. Теоретико-методологические аспекты сущности технологии и ее места в системе публичного управления.....</b>	<b>6</b>
1.1. Технологии в системе управления.....	6
Практические задания.....	23
1.2. Публичное управление и современные технологии.....	26
Практические задания.....	53
<b>2. Практика и проблемы применения конкретных технологий публичного управления.....</b>	<b>57</b>
2.1. Правотворчество и технологии публичного управления.....	57
Практические задания.....	72
2.2. Технологии оценки деятельности органов управления публично-правового образования.....	77
Практические задания.....	100
2.3. Технологии участия населения в публичном управлении.....	102
Практические задания.....	135
2.4. Клиентоориентированное публичное управление и технологии.....	137
Практические задания.....	147
<b>Заключение.....</b>	<b>154</b>
<b>Словарь терминов.....</b>	<b>157</b>

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое учебное пособие представляет собой изложение основных аспектов, связанных с разработкой, функционированием и оценкой результативности технологий публичного управления. Авторы систематизируют и осмысливают имеющиеся в отечественной практике теоретические аспекты публичного управления, определяющие подходы к разработке и применению различных технологий.

Материал, включенный в пособие, достаточно новый и, как правило, не представлен в учебниках, которые практически отсутствуют в магистратуре по направлению «Государственное и муниципальное управление». Это частично объясняется тем, что публичное управление находится в процессе формирования. Стоит согласиться с И. А. Мальковской в том, что административный потенциал нового креативного и инновационного управления только начинает формироваться, причем программы подготовки такого персонала являются объектом жесткой административно-научной полемики, лоббирования и «продавливания»<sup>1</sup>.

Цель, ради которой подготовлено учебное пособие, — это помочь студентам в формировании профессиональных компетенций, осуществление которых позволит им не только анализировать и оце-

---

<sup>1</sup> См.: Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации // Российский университет дружбы народов : [сайт]. URL: <https://www.kazedu.kz/referat/87908> (дата обращения: 09.09.2018).

нивать имеющиеся технологии публичного управления, но и самостоятельно их разрабатывать и внедрять в практику публичного управления.

В содержание учебного пособия включен материал, изучение которого позволит студентам освоить как теоретико-методологические основы публичного управления, так и подходы к разработке и применению технологий публичного управления, изучить практику применения различных технологий, осознать имеющиеся проблемы и быть готовым к их решению. После каждого раздела, помимо традиционных вопросов для проверки, даны кейсы и задания, выполнение которых позволит обучающимся освоить необходимые компетенции. Результаты выполнения заданий и тестов проверяются на практических занятиях. Владение компетенциями, необходимыми для разработки и осуществления различных технологий публичного управления, повышает способность будущих профессионалов к адаптации к изменяющимся социально-экономическим и профессиональным условиям. Также в содержание пособия включен словарь терминов, понимание которых позволит овладеть необходимыми компетенциями.

Учебное пособие подготовлено авторским коллективом преподавателей Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина в составе:

Воронина Людмила Ивановна, кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (введение; 1.1; 1.2; 2.1; 2.4; практикум; заключение);

Зайцева Екатерина Васильевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (2.2; 2.3; практикум);

Костина Светлана Николаевна, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (2.2; 2.3; практикум).

Авторы выражают надежду на то, что издание этого учебного пособия позволит продвинуться в теоретическом осмыслении нового теоретического направления «Публичное управление».

# **1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СУЩНОСТИ ТЕХНОЛОГИИ И ЕЕ МЕСТА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## **1.1. Технологии в системе управления**

Для того чтобы понять сущность и предназначение технологий публичного управления, прежде всего необходимо раскрыть такие базовые понятия, как «целенаправленное (управленческое) воздействие», «процесс воздействия», «цель», «объект управления», «механизмы и инструменты управления», «система управления» и иные понятия, характеризующие все виды управления.

Исследователи разных видов управления в первую очередь определяют управление как процесс воздействия. Так, И. В. Понкин определяет управление как направленный процесс воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия<sup>1</sup>.

С. Б. Мельников дает определение управлению как осуществлению совокупности воздействий на объект, выбранных из множества возможных воздействий на основании программы управления и информации о поведении объекта и состоянии внешней среды и направленных на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения заданной цели; как воздействию, направленному либо на сохранение основного качества

---

<sup>1</sup> См.: Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, А. Н. Тимченко, В. Н. Цыгичко // Проблемы формирования государственных политик в России : материалы ежегодн. всерос. науч. конф. (31.05.2006). М., 2006. С. 136.



системы (то есть совокупности свойств, утеря которых приводит к разрушению системы), либо на выполнение некоторой программы, обеспечивающей устойчивость функционирования и достижения определенной ею цели<sup>2</sup>.

Е. В. Охотский считает, что управление — это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность; механизм организации, координации, регулирования и реализации общественных связей. Управление — это также, по его мнению, результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние<sup>3</sup>.

Г. В. Атаманчук дает следующее определение: «Управление как общественный институт (явление) представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное) организующее и регулирующее воздействие на собственную, групповую, коллективную и общественную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, предприятия, учреждения, кооперативы, фирмы, ассоциации, союзы и т. п.)»<sup>4</sup>.

В. И. Якунин и С. С. Сулакшин обращают внимание на то, что понятие «управление» «имеет множество трактовок, однако большая их часть сводится к пониманию управления как направленного процесса воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия»<sup>5</sup>.

В определениях этих авторов есть общие моменты: они выделяют воздействие на объект и дают ему такие характеристики, как направленное, целеполагающее, организующее и регулирующее.

---

<sup>2</sup> См.: Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. М., 2008. С. 365–366.

<sup>3</sup> См.: Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : учеб.-метод. комплекс. М., 2013. С. 25–26.

<sup>4</sup> Система государственного и муниципального управления : уч. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М., 2007. С. 21.

<sup>5</sup> Проблемы эффективности государственного управления. С. 136.

Исследователи обращают внимание на значение воздействия: это изменение текущего состояния объекта управления, поддержание, улучшение функционирования или развития объекта, сохранение основного качества системы или совокупности свойств, перевод в качественно новое состояние для достижения заданных целей, управление как направленный процесс воздействия (взаимодействия) различных сил.

При этом исследователи указывают на разные объекты, по отношению к которым осуществляется воздействие: это общественная, коллективная и групповая жизнедеятельность, сознание, поведение и деятельность людей<sup>6</sup>, общественные отношения и их участников, процессы, феномены, события и другое. Объектами управления могут быть как отдельные объекты, выделенные по определенным признакам (например, конструктивным, функциональным), так и совокупности объектов или комплексы. В зависимости от свойств или назначения объектов управления могут быть выделены технические, технологические, экономические, организационные, социальные, другие объекты управления и комплексы<sup>7</sup>. Все объекты, подвергаемые управляющим воздействиям, можно называть управляемыми объектами. И для достижения желаемых результатов функционирования этих объектов необходимы и допустимы специально организованные воздействия.

Соответственно, возникает вопрос: что есть цель, ради которой осуществляются грандиозные усилия огромного количества управленцев? Что есть цель, которая объединяет всех управленцев, независимо от вида управления?

В общем значении понятие «цель» отражает «идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс»<sup>8</sup>, «осознанный образ превосхищаемого результата»<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> См.: Охотский Е. В. Теория и механизмы. С. 25–26.

<sup>7</sup> См.: Теория управления. Терминология / отв. ред. Б. Г. Волик. М., 1988. С. 7. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107).

<sup>8</sup> Доброхотов А. Л. Цель // Новая философская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://iphlib.ru/greenstone3/library> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>9</sup> Головин С. Ю. Словарь практического психолога. Минск, 1998. С. 589.

«значения, соотношения значений координат процессов в объекте управления или их изменения во времени, при которых обеспечивается достижение желаемых результатов функционирования объекта»<sup>10</sup>. И. В. Понкин дает следующее определение: «Цель — это экспектативно<sup>11</sup> и намеренно преследуемое (искомое и стяжаемое) идеальное или реальное статическое или динамическое состояние субъекта или объекта, состояние и параметры феномена, процесса или отношений<sup>12</sup>.

Возникает еще один принципиальный вопрос: что управленцы используют для воздействия на объект управления и достижения соответствующей цели? В теоретической литературе нет единства при ответе на этот вопрос. Но большинство авторов акцентируют внимание на механизмах и инструментах управления, представляя различные определения.

Неоднозначно и расплывчато дается определение механизмов управления: например, механизм управления часто представляют как систему органов управления, средств и методов, направленных на удовлетворение потребности организаций в рабочей силе требуемого качества, количества и к определенному времени; как механизм управления, как центральную конструкцию менеджмента, раскрывающую специфику управленческого труда, как многообразный его инструментарий в виде средств воздействия на управляемый объект.

Есть определение, где механизм управления рассматривается весьма широко, как сложная категория управления, которая включает цели управления, критерии управления (количественный аналог целей), факторы управления (элементы объекта управления и их связи, на которые осуществляется воздействие в интересах

---

<sup>10</sup> Теория управления. Терминология. С. 7.

<sup>11</sup> См.: Экспектативный — выжидательный, дающий право надеяться // Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / А. Н. Чудинов, 1910. URL: <https://classes.ru/all-russian/dictionary-russian-foreign2-term-41616.htm> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>12</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / д.ю. н., проф. А. Б. Зеленцова. М., 2017. С. 33.

достижения поставленных целей), методы воздействия на данные факторы управления; ресурсы управления (материальные и финансовые ресурсы, социальный и организационный потенциалы, при использовании которых реализуется избранный метод управления и обеспечивается достижение поставленной цели).

Наиболее полное определение механизма публичного управления дает И. В. Понкин: 1) механизм как совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий; 2) как совокупность видов способов и действий (нормативных правовых и иных правовых документарных (правовых, программных, административно-распорядительных, концептуально-доктринальных); социальных; политических; судебных, финансово-экономических; информационных<sup>13</sup>. Ключевыми понятиями в этом определении являются понятия «совокупность алгоритмов возможных или обязательных управленческих действий», а также «совокупность видов способов и действий». По мнению авторов учебного пособия, таковые общие характеристики механизма публичного управления могут проявляться, применяться и в других видах менеджмента.

Е. В. Кулагина и Г. В. Бережнов рассматривают инструменты как средства приспособления к изменяющимся условиям внешней среды, главная задача которых — исключить из среды элементы неопределенности и создать ситуацию определенности, устойчивости и повторяемости<sup>14</sup>.

В. В. Кондратьева<sup>15</sup>, В. А. Щегорцов и В. А. Таран<sup>16</sup> относят к инструментам управления конкретные методы и приемы, которые применяются при сборе, обработке и анализе информации и при выработке управленческих решений, основанных на этой информа-

---

<sup>13</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 251–252.

<sup>14</sup> См.: Кулагина Е. В., Бережнов Г. В. Инструменты и методы, обеспечивающие устойчивость предприятия // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. URL: <http://jurnal.org> (дата обращения: 09.09.2017).

<sup>15</sup> См.: Кондратьева В. В. 7 нот менеджмента. Настольная книга руководителя. М., 2008. 976 с.

<sup>16</sup> См.: Щегорцов В. А., Таран В. А. Менеджмент : учебник для вузов. М., 2005. 544 с.

ции. Некоторые авторы, например Е. Н. Трипольский, предлагают классификацию инструментов управления по группам: группа планирования, группа работы с экономической средой, группа работы с потребителями и группа работы с производством<sup>17</sup>.

Анализ различных определений позволяет сделать вывод о том, что инструмент как элемент системы управления является производным от механизма и находится в зависимости от него.

Также в системе управления есть такой элемент, как технология. Рассмотрим это понятие и значение технологии. Понятие «технология» означает искусство, мастерство, умение. В философском словаре дано следующее определение этому понятию: «Технология — это совокупность действий по достижению поставленной цели»<sup>18</sup>. Заметим, что количество целей, которые ставит перед собой общество, государство, бесконечно, и их достижение во многом возможно благодаря применению разных технологий. Например, для производства новых материальных ценностей, к которым относятся средства производства, промышленные и сельскохозяйственные продукты потребления, товары. Технологии применяются и в политической деятельности для достижения и удержания власти. В настоящее время в России для развития промышленности активно разрабатываются инновационные технологии, что это стало возможным благодаря внедрению в практику научных достижений. Идет активный процесс разработки новых технологий и в публичном управлении.

Такое внимание к разработке и внедрению технологий во всех сферах жизнедеятельности неслучайно. Одна из важнейших причин — это стремление повысить качество продукции и услуг: исследователями давно выявлена закономерность, что отсутствие или нарушение тех или иных технологий ведет к заметному снижению качества продукции или услуг, то есть к браку. Следующая причина активной разработки и внедрения технологий — это желание повысить степень результативности управления, что соответствует современной модели управления, например в таких нематериальных

---

<sup>17</sup> См.: Трипольский Е. Н. Рейтинговая оценка инструментов управления // Вестн. МГТУ. Т. 11, № 2. 2008. С. 289–293.

<sup>18</sup> Технология // Филос. сл. [Электронный ресурс]. URL: <http://vslovar.ru/slovo/filosofskij-slovar/tehnologija> (дата обращения: 20.04.2017).

областях человеческой деятельности, как военное управление, судопроизводство, государственное, муниципальное, корпоративное управление.

Какое же место занимают технологии в системе управления? Технологии являются производными от видов деятельности, объектов управления, принципов и функций, механизмов и инструментов управления. Поэтому в зависимости от вида деятельности, объекта управления и соответствующего вида менеджмента будут формулироваться определения технологий. Например, в производственном менеджменте, где одним из объектов управления является продукция, «технология» понимается как способность управленцев, владеющих необходимыми компетенциями, применять конкретные методы обработки сырья (то есть по отношению к конкретному объекту управления), использовать необходимые средства воздействия, включая способы изготовления продукции, благодаря чему управленцы могут изменить состояние и свойства сырья, соответственно, посредством этого достичь конкретной цели и ожидаемого результата.

П. Г. Щедровицкий частично раскрывает сущность и предназначение технологий управления, он справедливо указывает на их связь с такими элементами управления, как цель, объект управления и средства управленческого воздействия<sup>19</sup>. П. Г. Щедровицкий объясняет причины возникновения новых технологий, а также их разнообразие и интенсивность появления, а именно — потребностью общества в сохранении массовости профессии управленца. Современное управление перестало быть искусством и делом избранных, так как оно приобрело массовый характер. Поэтому обществу и социальным институтам для сохранения массовости профессии управленца необходимо постоянно передавать профессиональные компетенции лицам, выбирающим эту профессию, в том числе компетенции, предполагающие владение технологиями<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: Щедровицкий П. Г. Как современный управленец формирует картину мира : цикл лекций в НИТУ МИСИС. Москва, 2010–2011 гг. [Электронный ресурс]. URL: [http://gtmarket.ru/files/article/5547/Schedrovitsky\\_P\\_G\\_Lectures\\_As\\_a\\_Modern\\_Manager\\_Creates\\_a\\_Image\\_of\\_the\\_World.pdf](http://gtmarket.ru/files/article/5547/Schedrovitsky_P_G_Lectures_As_a_Modern_Manager_Creates_a_Image_of_the_World.pdf) (дата обращения: 09.12.2017).

<sup>20</sup> Там же.

По мнению П. А. Сорокина, разработка новых технологий и их применение обусловлены новыми представлениями, идеями и ценностями, соответствующими конкретному этапу человеческой культуры (и менеджмента), при этом на каждом этапе люди исходят из их представлений о максимальной пользе и выгоде использования технологий<sup>21</sup>. К ценностям, побуждающим к действиям по разработке новых технологий, могут относиться следующие:

- надежность и достоверность информации, используемой при принятии управленческого решения или организации услуг;
- время, затраченное на принятие управленческого решения или организацию услуг;
- комфорт и соответствующий уровень качества жизни, появляющиеся как следствие принятия конкретного управленческого решения и его реализации;
- сохранение или преумножение материальных благ, включая общественные ресурсы, необходимые для этого.

Исходя из соответствующих ценностей и связанных с ними представлений, а также их инструментализации, теоретики и практики могут оценить результативность применения той или иной технологии управления.

Но в настоящее время управленческая деятельность, несмотря на свою массовость, тем не менее дифференцирована на разные направления и виды, которым соответствуют специфические объекты управления. Управленцы осуществляют управленческие воздействия по отношению к таковым объектам и выполняют соответствующие функции, а также применяют конкретные механизмы и инструменты для преобразования объектов, и самое главное — для того чтобы достичь конкретных целей. Совокупность специфических объектов управления и связанных с ними целей, использование механизмов и способов управленческого воздействия приводит к появлению разных видов менеджмента и, как следствие, к постоянному усложнению и разделению труда или специализации управленческой деятельности. Для осуществления специализации

---

<sup>21</sup> См.: Сорокин П. А. Социальная и культурная динамика / Питирим Александрович Сорокин ; пер. с англ., вступ. ст. и коммент. В. А. Сапова. М., 2006. 1176 с.

в конкретных видах менеджмента необходимо, чтобы управленцы обладали компетенциями, в том числе способностью по разработке и реализации технологий.

Любой вид управления всегда предполагает обеспечение конкретного порядка, а также выбор управленцами определенной стратегии (идей, ценностей, норм поведения и отношений, взаимодействий или философско-ценностных и нормативных оснований), соблюдение логики и логики, что, по мнению И. В. Понкина, можно обозначить как интегральный концепт<sup>22</sup>. Разные виды современного управления реализуются на основе различных концептов: управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиентоориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и др. В перечисленных концептах есть основные объекты, на которые направлено управленческое воздействие, соответственно формулируются задачи управления и применение технологий. Например, управление по результатам — это управление в деятельности организаций разных форм собственности, органов государственной власти, основанное на использовании обратной связи ожидаемых и достигаемых результатов с целями и ресурсами на основе активного использования инструментария программно-целевого и проектного управления<sup>23</sup>. В рамках этого концепта могут разрабатываться и применяться различные технологии, например такие, как форсайт, «дорожное картирование» или «дорожная карта»<sup>24</sup>.

В рамках концепта партисипативного управления, по мнению Я. Я. Кайля и В. С. Епининой, работа с экспертами и краудсорсинг являются одними из современных технологий вовлечения в об-

---

<sup>22</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 375.

<sup>23</sup> См.: Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А. М. Марголина и П. Дуткевича. М., 2013. С. 36–37, 39.

<sup>24</sup> См.: Лимарева Д. А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства. Специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент» : автореф. ... канд. экон. н. Ростов-на-Дону. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).



суждение и выработку государственных решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования<sup>25</sup>. В рамках процессного управления для достижения максимальной результативности также могут быть разработаны и применены различные технологии. Соответственно, управленцы, действующие в разных видах управления, разрабатывающие технологии, применяющие их, вынуждены обращаться к разным концептам. Исходя из соответствующих концептов, возможна классификация технологий. Заметим, что понятие «концепт управления» более широкое, чем понятие «подход в управлении», поэтому в дальнейшем в тексте учебного пособия будет использовано именно данное понятие. Следовательно, разработка и реализация любой технологии публичного управления всегда будут детерминированы целью, которая должна быть достигнута субъектами управления, руководствующимися конкретными представлениями, идеями, ценностями и нормами. Далее, субъекты управления будут разрабатывать и реализовывать конкретную технологию для решения определенных задач. При этом, как правило, реализация задач органически связана с конкретной функцией управления. Субъекты управления вынуждены при разработке и реализации технологии соблюдать нормы (требования), установленные нормативными актами. Субъекты управления могут разрабатывать и осуществлять технологии для реализации механизмов, использовать конкретные инструменты, а также способы и средства. Субъекты управления как разработчики технологии вынуждены руководствоваться принципами для достижения результата: это прежде всего разделение единого трудового процесса на этапы и процедуры. Такое разделение обеспечивает основные преимущества технологизации управления: координацию и согласованность действий или мероприятий, осуществляемых субъектами управления. Во многом именно согласование деятельности субъектов управления обеспечивает дости-

---

<sup>25</sup> См.: Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 2 (191). С. 42–47.

жение цели. Также осуществление любой технологии предполагает соблюдение субъектами управления такого принципа, как однозначность при выполнении процедур. Это очень важное условие, так как чем больше отклонений от последовательности этапов или осуществления установленных процедур, тем больше возникает риск недостижения запланированного и ожидаемого результата. Еще один важный принцип — это обеспечение постоянной связи между управляющей подсистемой и управляемой. Технологию можно рассматривать не только как элемент системы, но и как самостоятельную подсистему на основании такого свойства системы, как иерархичность. С. С. Толстых, В. Е. Подольский и В. В. Бучнева справедливо указывают на то, что деление системы на подсистемы может быть ничем не ограничено, а свойство иерархичности указывает на то, что элементы системы могут выстраиваться в иерархии<sup>26</sup>. Поэтому к элементам технологии управления как подсистемы можно отнести стадии (или этапы) и соответствующие им сроки выполнения работ. Это предпроектный этап, на котором определяется объект управления в рамках планируемой технологии, цели в отношении управляемого объекта, конкретизируются задачи, проектируются условия реализации. Здесь же, на предпроектном этапе, осуществляется методическое консультирование тех, кто будет реализовывать конкретную технологию. Далее следует этап, на котором осуществляются определенные действия или процедуры, направленные на разработку технологии и ее внедрения в практическую деятельность. Следующий этап — реализация конкретной технологии. Может быть спрогнозирован этап оценки результативности технологии и внесения корректив в ее структуру. Следующий элемент технологии как подсистемы — процедура (от франц. *progresse* означает «продвигаюсь»)<sup>27</sup>. Как правило, это действие или

---

<sup>26</sup> См.: Толстых С. С., Подольский В. Е., Бучнева В. В. Современное состояние теории сложности и возможности ее применения в сфере телекоммуникаций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>27</sup> Процедура // Больш. энциклопед. словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://slovarus.ru/index.php?ID=52435&pg=337&w=%CF%D0%CE%D6%C5%C4%D3%D0%C0&s=%CF&a> (дата обращения: 15.01.2018).

мероприятие, выполняемое субъектами управления в определенной последовательности (или логистике) для достижения установленной цели. Для обеспечения последовательности процедур или логистики, а также однозначности действий участников разрабатываются инструкции и технологические карты. В последние десятилетия XX века получают распространение технологические карты, используемые в различных типах организаций. Технология будет жизнеспособной при наличии достаточного ресурсного обеспечения (финансового, кадрового, информационного, организационного, научно-методического, материально-технического). Соответственно, ресурсы можно рассматривать как один из элементов подсистемы. И, наконец, в структуру подсистемы могут входить показатели и критерии, которые применяются для оценки результативности технологий. В целом элементы технологии управления представлены в табл. 1.

Рассмотрим понятие «функции». В философском словаре под функцией понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или осуществление процесса по отношению к целому. Также функция понимается как систематическая деятельность, обязанность кого-либо, исполнение, соответствие, совершение, отображение чего-либо<sup>28</sup>.

Любой управленец осуществляет конкретное направление или вид управленческой деятельности, которое является необходимым и обязательным для исполнения, применяет специальные приемы и способы, что в научной литературе принято обозначать таким понятием, как «функция управления». Традиционно, по А. Файолу, выделяют четыре базовых функции управления: планирование, организация, контроль и мотивация. Впервые функции менеджмента были сформулированы А. Файоком в работе «Общий и промышленный менеджмент», вышедшей в 1916 г., где он рассматривал менеджмент как последовательный ряд операций или функций и разделил их на шесть групп: 1) технические операции — производство,

---

<sup>28</sup> См.: Функция // Больш. энциклопед. словарь Кирилла и Мефодия [Электронный ресурс]. URL: <https://slovar.cc/enc/bolshoy/2101311.html> (дата обращения: 10.08.2017).

## Элементы технологии управления\*

Номер элемента	Содержание элементов технологии
1.	Стадии (или этапы) и соответствующие сроки выполнения действий (мероприятий или работ)
2.	Процедуры или действия, или мероприятия, выполняемые субъектами управления в определенной последовательности (логистика)
3.	Ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое)
4.	Показатели и критерии для оценки результативности применения технологии публичного управления

*Примечание:* \*таблица составлена авторами.

изготовление, переработка; 2) коммерческие операции — купля, продажа, обмен); 3) финансовые операции — привлечение капитала и управление им; 4) операции по охране — охрана имущества и личности; 5) учетные операции — баланс, затраты, статистика; 6) административные операции — предвидение, организация, распорядительство, согласование и контроль<sup>29</sup>. С возникновением процессного подхода эти базовые функции образовали цикл управления, то есть их повторяемость и воспроизводство. Перечень основных функций управления варьируется в работах различных исследователей, но основные функции управления (планирование, организация, контроль и мотивация) всегда присутствуют и не вызывают сомнений как у теоретиков, так и практиков.

Функции управления классифицируются не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности, а именно, как общие (основные или базовые), так и конкретные (специализированные, специальные). Практический смысл общих функций состоит в том, что они охватывают весь цикл управления (от поста-

<sup>29</sup> См.: Функции управления [Электронный ресурс]. URL: [https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye\\_funktsii\\_upravleniya](https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye_funktsii_upravleniya) (дата обращения: 10.08.2018).

новки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов), и реализация многочисленных конкретных функций, как правило, предполагает выполнение общих функций. Конкретные функции отражают текущие и перспективные потребности, возникающие в процессе управления конкретным объектом или его элементом с разной степенью подробности, что находит отражение в формулировках этого вида функций<sup>30</sup>.

Менеджеры, осуществляя управленческое воздействие, постоянно прогнозируют и планируют действия, совершают и анализируют результаты этих действий, координируют их с другими участниками, то есть создают таковые процессы и сами находятся в постоянном процессе. Процесс можно определить как важнейший элемент и сущность бытия управления. Процесс обладает такими характеристиками, как перманентность, бесконечность длительности, в некоторых системах, повторяемость. В структуре управленческих процессов, для которых характерна масштабность, можно выделить множество партикулярных (частных) процессов. Все процессы требуют соответствующей организации как функции управления.

Также, по мнению И. В. Понкина, процесс представляет собой алгоритмизацию (логику, программирование или фиксацию шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся во взаимосвязи требуемых, возможных или фактических действий, в том числе для достижения определенных результатов, реализация такого алгоритма. Для достижения результативности процесса управленцы могут разрабатывать различные технологии.

Процессы можно классифицировать по масштабу, например спортивный процесс в масштабах или страны, или региона, или в рамках вида спорта. Масштабные спортивные процессы могут представлять собой комбинаторность (способность образовывать различные сочетания из конечного числа элементов, деталей) различных партикулярных (от лат. *particula* — небольшая часть — стремление к частным моментам, обособлению) процес-

---

<sup>30</sup> См.: Понятие видов функций управления [Электронный ресурс]. URL: <https://psyera.ru/ponyatie-i-vidy-funkciy-upravleniya-1901.htm> (дата обращения: 10.08.2018)

сов. Непосредственно структура (внутренняя дифференциация) интегрального спортивного процесса может быть описана через перечисление следующих партикулярных процессов: 1) спортивно-тренировочный процесс и спортивно-образовательный процесс; 2) спортивно-соревновательный (состязательный) процесс, спортивно-квалификационный процесс и спортивно-показательный процесс; 3) организационно-управленческий процесс; 4) финансовый процесс; 5) административный процесс; 6) спортивно-медицинский процесс; 7) информационный процесс; 8) научный процесс и технологический процесс; 9) иные виды обеспечительных процессов<sup>31</sup>.

Управление всегда является результатом целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли, которая визуализируется и реализуется в виде управленческих решений. Именно в содержании управленческих решений отражается, как правило, выбор направлений или вариантов действий (или бездействия), их последовательность, алгоритмы действий, формулирование результатов, отбор механизмов, инструментов, технологий, условия для осуществления процессов.

Наиболее полное определение дает Э. А. Смирнов: «Управленческое решение — это результат мыслительно-волевой деятельности человека, направленный на заверченный выбор (и запуск в реализацию или инициирование) одного или нескольких из линейки альтернативных направлений или вариантов действий (или бездействия) в сфере управления или на формулирование алгоритма действий, предписываемого лицом, выносящим такое решение, лицу (лицам), которому надлежит его выполнять. Решение может быть направлено на достижение разовых результатов, на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на прекращение какой-либо деятельности»<sup>32</sup>.

Таким образом, управление можно представить, как постоянное воздействие на совокупность процессов и элементов, стремление

---

<sup>31</sup> См.: Понкин И. В. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта // И. В. Понкин, А. И. Редькина, А. А. Соловьёв, О. А. Шевченко. Государственное управление в сфере спорта : учебник для магистров / науч. ред. И. В. Понкин ; предисл. Д. И. Рогачев. М., 2017. С. 481–482.

<sup>32</sup> Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений : учебник. М., 2002. С. 6.

их качественно преобразовать или сохранить. Элемент представляет собой простейшую составную часть системы, обладающую самостоятельностью по отношению ко всей системе, не имеющую внутреннего строения и неделимую при выделении частей. Группы элементов образуют целостную часть системы управления, которую принято обозначать как компонент. Совокупность компонентов и входящих в них элементов, в свою очередь, образуют некую определенную целостность, функционирование которой зависит от составляющих ее частей и взаимодействия между ними<sup>33</sup>. Расположение компонентов (или совокупности определенных элементов) системы образует ее иерархичность.

Следовательно, система управления — это соединение, совокупность множества элементов (в ряде случаев компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство; это сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между ними<sup>34</sup>.

Под влиянием теории систем и кибернетики в любой системе также выделяют подсистему: это относительно самостоятельная часть системы, обладающая внутренней структурой для достижения определенных подцелей цели системы<sup>35</sup>. К традиционной классификации подсистем можно отнести выделение таких видов, как управляющая подсистема (или субъект управления), формирующая управляющие воздействия, и управляемая подсистема (или объект управления), испытывающая на себе управляющие воздействия. Связь от управляющей к управляемой подсистеме обозначают как прямую связь, которая имеется в любой системе управления. Противоположная связь по направлению действия (от управляемой подсистемы к управляющей) называется обратной

---

<sup>33</sup> См.: Толстых С. С., Подольский В. Е., Бучнева В. В. Современное состояние теории сложности...

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> См.: Шевчук Д. Исследование систем управления : конспект лекций [Электронный ресурс]. URL: [https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk\\_-\\_Issledovanie\\_sistem\\_upravleniya\\_konspekt\\_lekcii.html](https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk_-_Issledovanie_sistem_upravleniya_konspekt_lekcii.html) (дата обращения: 10.08.2018).

связью<sup>36</sup>. Есть и другое определение обратной связи как характеристики управления и характера управленческого воздействия: «В общем значении понятие „обратная связь“ отражает зависимость текущих воздействий на объект от его состояния, обусловленного предшествующими воздействиями на этот же объект. Обратная связь может быть естественной (присущей объекту) или искусственно организуемой. Различают отрицательную обратную связь и положительную обратную связь как обратную связь, действующую в первом случае в сторону уменьшения, а во втором — в сторону увеличения отклонений текущих значений координат объекта от их предшествующих значений»<sup>37</sup>.

Любая система управления действует не только в соответствии с содержанием функции и характером отношений, определяющих управленческие взаимосвязи, но зависит от условий и принципов ее формирования, функционирования и преобразования<sup>38</sup>.

Следовательно, принцип также является важнейшим элементом, определяющим в целом содержание всей системы. Наиболее полное определение принципа дает И. В. Понкин: «В самом общем значении принцип 1) артикулированная содержательно емкая основополагающая истина (максима), фундаментальное положение концепции, теории, науки и т. д., предопределяющее (наряду с другими такими положениями) логический остов таковой и носящее порядкообразующий характер; 2) элемент внутренней убежденности человека, определяющий его отношение к окружающей действительности и к действиям его самого и других людей в категориях разумности, рациональности, нормальности, нравственности, релевантности; 3) фундаментальная закономерность физического или психологического явления или процесса; 4) руководящее начало в определенной сфере деятельности или в технологии (алгоритме действий)»<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> См.: Исследование систем управления. URL: <http://institutiones.com/download/books/1601-issledovanie-sistem-upravleniya.html> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>37</sup> Теория управления. Терминология. С. 9.

<sup>38</sup> См.: Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент : учебник. 3-е изд. М., 2003. 528 с.

<sup>39</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 155.



Заметим, что принцип определяет как содержание, так и характер действий управленцев, включая разработку и применение технологий.

Таким образом, технология на онтологическом уровне (бытийствования) связана непосредственно с системой управления и ее элементами, независимо от направления и предметно-объектной области. Технология, являясь неотъемлемой частью системы, одновременно является подсистемой. Комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления определяются концептами, представляющими собой интеграцию философско-ценностных и нормативных оснований, стратегий и топологий (логика и логистика). Один из подходов к классификации технологий может быть на основании концептов. В настоящее время к наиболее распространенным концептам относятся управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиентоориентированное управление, партисипативное управление и другие. Применение технологий позволяет обеспечить в системе или подсистеме конкретный порядок, повысить степень его достижения, благодаря последовательности действий субъектов управления, логистике, которую они обеспечивают, на основании установленных норм поведения и взаимодействий.

## **Практические задания**

### **Тестовые задания**

Выберите правильные варианты ответов.

#### **1. Управление — это:**

- 1) направленный процесс взаимодействия различных сил, способных привести к изменению текущего состояния;
- 2) принципиальное изменение формы и содержания объекта управления;
- 3) воздействие, направленное либо на сохранение основного качества системы;

4) волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние.

## **2. Механизм управления — это:**

- 1) возможные или обязательные управленческие действия;
- 2) совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий;
- 3) совокупность финансовых ресурсов;
- 4) совокупность материальных ресурсов.

## **3. Технологии в системе управления являются:**

- 1) самостоятельным и независимым элементом от иных элементов системы;
- 2) производными от конкретных видов деятельности;
- 3) производными от объектов управления, принципов и функций, механизмов и инструментов управления.

## **Задания**

### **Задание 1.**

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 1.1.

- 1) Относятся ли технологии к средству управленческого воздействия?
- 2) Какие основные причины обуславливают внимание управленцев к разработке и применению технологий?

### **Задание 2.**

Ответьте на вопрос: поставьте в столбец 3 соответствующий знак «+» или знак «-». При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 1.1., 1.2.

- 1) С какими элементами системы управления связаны технологии?

№	Элементы системы управления	Технология
1	субъект управления	

№	Элементы системы управления	Технология
2	объект управления	
3	принцип управления	
4	функция управления	
5.	механизм управления	
6.	инструмент управления	

## Задание 3.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 1.1.

- 1) Связаны ли технологии с ценностями, характерными для конкретного исторического периода?
- 2) Исходя из каких критериев можно оценить результативность разработки и применения конкретной технологии управления?

## Задание 4.

- 1) Выберите из приведенного перечня определений технологий правильные варианты.
- 2) Приведите несколько примеров по технологиям, применяемым в разных видах управления.
- 3) Дайте оценку их полезности.

\*\*\*

1. Слово «технология» — это искусство и мастерство, умение.
2. Технология — это предписания для проведения инспекционного контроля.
3. Технология определяет совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства продукции.
4. Технология — это описание производственных процессов, инструкции по их выполнению, технологические карты, совокупность правил.

5. Технология — это совокупность способов, приемов в какой-либо сфере непроизводственной деятельности.

6. Технология — это целенаправленный, взаимоувязанный, упорядоченный набор методов и приемов деятельности субъекта управления по выбору управленческих альтернатив.

#### Задание 5.

1) Впишите в таблицу возможные элементы технологии, применяемой в конкретном виде управления, которую вы привели в качестве примера в задании 1.

2) Ответьте на вопрос: есть ли принципиальное отличие состава элементов от иных технологий?

#### Элементы технологии управления

№	Элементы технологии
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	

## 1.2. Публичное управление и современные технологии

Проведенный анализ основных понятий, характеризующих систему управления и ее элементы, позволяет перейти к понятию «публичное управление» и изучению особенностей технологии. Как отмечает Г.В. Атаманчук, «без уяснения сути понятия „система“ трудно разобраться со множеством элементов управления: цели, функции, структура, процесс, обеспечение, результаты, эффективность и др. Здесь — ключ ко всему содержанию...»<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления : учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М. С. 13.

Несмотря на то, что понятие «публичное управление» активно используется в теоретической литературе, оно окончательно не сформулировано. Поэтому права Д. А. Лимарева, отмечая, что термин «публичное управление» (public management) не имеет единой трактовки, несмотря на то, что вошел в оборот свыше 140 лет назад<sup>41</sup>.

Приведем некоторые определения публичного управления, авторы которых используют системный подход. К ним прежде всего относится И. В. Понкин. Он дает следующее определение, в котором как синоним использует понятия «публичное управление» и «государственное управление», определяет все основные элементы данного типа управления: «Государственное управление — это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области»<sup>42</sup>.

Анализ этого определения позволяет понять основные элементы в публичном управлении как системе: цели, функции, направления деятельности, направленность управленческих решений, состав субъектов, инструменты (меры, средства и механизмы).

А. И. Пригожин, внесший значительный вклад в теорию систем и управления, отмечает еще несколько компонентов в системе

---

<sup>41</sup> См.: Лимарева Д. А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства.

<sup>42</sup> Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 50.

публичного управления: «Управление состоит далеко не только из целенаправленного воздействия <...>. В действительности, оно включает в себя три компонента. Первая компонента — это именно целенаправленное воздействие <...>. Вторая компонента — это самоорганизация <...>. Третья компонента — это организационный Порядок, то есть те правила, структуры, функции, бизнес-процессы, которые целенаправленно вносятся в организацию для ее стабильности, устойчивости»<sup>43</sup>.

Детальный анализ определений позволяет понять специфику и такую особенность системы публичного управления, как тип воздействия и его объекты в публичном управлении: это государственно-регулирующее и государственно-администрирующее воздействие в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления.

Публичное управление определяется как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства или публичных целей. Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается главным образом на планировании, организации, руководстве, координации и контроле<sup>44</sup>.

Заметим, что в приведенном выше тексте понятие «функция» приведено как функция управления. Но в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» термин «функция» используется для обозначения основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, о чем свидетельствует ряд формулировок, например, «Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти»<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Пригожин А. И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. М., 2007. С. 243–244.

<sup>44</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 45.

<sup>45</sup> О Правительстве Российской Федерации : Фед. конституц. закон [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12106440/lfnf> (дата обращения: 07.05.2016).

Содержание функции любого государственного органа связано с его деятельностью по достижению целей и задач государственного управления в пределах компетенции и предоставленных полномочий, установленных действующим законодательством. Наиболее четко определение «функция государственного органа» дано в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором выделены несколько направлений деятельности (функций): принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг<sup>46</sup>.

В данном указе установлено, что функции федерального органа исполнительной власти в соответствии с его подчиненностью определяются Президентом РФ либо Правительством РФ<sup>47</sup>.

Как и в иных системах, в публичном управлении функции классифицируются не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности, а именно, как общие (основные или базовые), так и конкретные (специализированные, специальные). Общие функции охватывают весь цикл управления (от постановки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов), а конкретные функции отражают текущие и перспективные потребности, возникающие в процессе управления конкретным объектом или его элементом с разной степенью подробности, что находит отражение в формулировках этого вида функций<sup>48</sup>.

Масштабность публичного управления, воздействие на внешнюю и внутреннюю среду определяют специфику функций публичного управления. В теоретической литературе встречается многообразие в понятиях «функции государственного управления» и «функции публичного управления». Заметим, что в тексте пособия оба понятия применяются как синонимы.

---

<sup>46</sup> См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 15.03.2016).

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> См.: Понятие видов функций управления [Электронный ресурс]. URL: <https://psyera.ru/ponyatie-i-vidy-funkciy-upravleniya-1901.htm> (дата обращения: 10.08.2018).

Понятие «функция» используется в нормативных правовых актах для обозначения направления деятельности исполнительных органов государственной власти. Содержание функций не сводится к правам и обязанностям государственных служащих, а представляет собой совокупность действий, направленных на решение задач государственных органов. При этом осуществление функции возможно только в том случае, если реализующий ее орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами<sup>49</sup>.

Несомненно, что существует взаимосвязь между функциями государства и государственных органов, но не тождество. Функции государства намного шире, чем функции государственных органов, которые осуществляют компетенции, ограниченные нормами права. В тоже время функции государственных органов всегда представляют собою устойчивую связь с государством.

Как и в теории общего менеджмента, функции принято классифицировать на основные и вспомогательные, внешние и внутренние, общие и специальные. Так, С. Ф. Мазурин и Н. С. Бацвин под основной функцией государства понимают законодательно закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные обязательства государства перед населением и мировым сообществом, проявляется сущность и назначение государства конкретного типа и разрешаются главные стратегические цели государства<sup>50</sup>. К такому типу обязательств относится создание условий по удовлетворению жизненно необходимых потребностей граждан, без которых невозможно само существование определенного типа государства.

В. А. Лукина относит к вспомогательным функциям такие функции, как обеспечение внутренней и внешней безопасности, социально-экономического развитие общества, развитие и укрепление международных отношений, военно-техническое сотрудничество,

---

<sup>49</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной охране» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Фед. закон от 08.12.2011 № 424-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753) (дата обращения: 07.05.2018).

<sup>50</sup> См.: Мазурин С. Ф., Бацвин Н. С. Административное право [Электронный ресурс] // Электрон. дан. СПб., 2012. 457 с.



социальную защиту населения, законотворческую функцию, управление делами государства, связанные с организационно-координационной и распорядительной функциями<sup>51</sup>.

Л. А. Душакова указывает на то, что общие функции органа исполнительной власти представляют собой нормативно установленные основные направления его деятельности, образующие предмет ведения, объем и характер государственно-властных полномочий, постоянно осуществляемых им в масштабе Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. В тоже время, по ее мнению, специальные функции представляют собой нормативно установленный вид властной деятельности органа исполнительной власти, временно осуществляемый им на основании акта уполномоченного органа<sup>52</sup>.

Проанализируем состав субъектов публичного управления. И. В. Понкин к субъектам этого вида управления относит органы государственной власти, имеющие такие полномочия, как законодательные, исполнительно-административные, судебные и контрольно-надзорные. Он дает следующее определение органа публичного управления: это орган, реализующий публичное управление в обществе и в государстве, наделенный для этого в законодательно установленном порядке соответствующим публично-властным статусом и характеризующийся следующими признаками:

- создается в установленном законодательством (законом или подзаконным нормативным правовым актом) порядке (предусмотрен или допускаем законом);

- создается и функционирует с законодательным определением (назначением) для него места в порядке (матрице) системной структуры органов публичного управления (в привязке к уровню

---

<sup>51</sup> См.: Лукина В. А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления (Социологический анализ) [Электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug-organizatsiyam-i-naseleniyu-okazyvaemyh-organami-gosudarstvennogo-i-munitsipalnog#ixzz41YVuoVjD> (дата обращения: 09.05.2018).

<sup>52</sup> См.: Душакова Л. А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Пробелы в рос. законодательстве. 2013. № 6. С. 306–311.

публичного управления и властеотношений, в привязке к ветви власти или как вневетвевой орган и т. д.);

- законодательно наделен определенной публично-властной компетенцией (предметами ведения и публично-властными полномочиями по ним), а также наделен референтным функционалом (референтный — выступающий в качестве объекта, факта или события, на которое ссылаются в подтверждение некоторых идей; служащий источником этих идей, образцом для подражания);

- обладает нормативно установленной для него внутренней структурой, в том числе иерархической и функциональной;

- действует в установленном законодательством порядке, будучи связанным нормативно закрепленными процедурами (административными и др.);

- комплектация персонала этого органа осуществляется в нормативно установленном порядке. Выделяют органы общей компетенции и специальной компетенции<sup>53</sup>.

Е. В. Охотский, помимо органов государственной власти, вводит в состав публичного управления и другие субъекты, что находит отражение в его определении: «Государственное управление — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»<sup>54</sup>.

Ю. А. Романова и М. А. Халилова представляют еще более расширенный состав субъектов публичного управления: «В публичном управлении имеет существенное значение характер управляющего воздействия, оказываемого субъектом управления на объект управления. Публичное управление имеет более широкий профиль управляющего воздействия. Так, субъектами публичного управления являются также и органы местного самоуправления, общественные организации, предприятия и учреждения различных форм собственности. Им могут быть переданы отдельные государ-

---

<sup>53</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 50.

<sup>54</sup> Охотский Е. В. Теория и механизмы... С. 26.

ственно-управленческие полномочия, которые осуществляются в интересах общества»<sup>55</sup>.

Рассмотрим такое понятие, как «полномочия» субъектов публичного управления. Согласно документам Организации Объединенных Наций, публичное управление представляет собой осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами страны, представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства и их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия<sup>56</sup>.

Субъекты публичного управления наделены публично-властными полномочиями, и в этом их принципиальное отличие от субъектов других систем управления полномочий, которые наделены только конкретными правами и обязанностями.

В энциклопедии государственного управления в России следующим образом определены публично-властные полномочия: «Публично-властные полномочия выступают одним из ключевых существенных признаков публичного управления, поскольку присущи лишь публичному управлению и отличают его от частного управления»<sup>57</sup>. Здесь же даны определения должностного лица и его полномочий: «Полномочия должностного лица — права и обязанности физического лица, которое выполняет должностные функции. Должностные лица, то есть работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделаться рядом обязанностей»<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> См.: Романова Ю. А., Халилова М. А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации // Управление экономическими системами : электрон. науч. журнал [Электронный ресурс]. URL: <http://uecs.ru/index.php> (дата обращения: 19.09.2018).

<sup>56</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 50.

<sup>57</sup> Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. Т. 2. М., 2008. С. 123.

<sup>58</sup> Там же.

Есть и другие определения полномочий органов государственной власти: это «совокупность прав и обязанностей государственных органов, а также должностных и других лиц, закрепленные за ними в установленном законодательством порядке полномочия по принятию обязательных к исполнению решений и обеспечению их осуществления теми, кому они адресованы. Определение оптимальной компетенции органов исполнительной власти является главным фактором обеспечения оптимального выполнения функций, реализации государственных управленческих решений и их эффективности»<sup>59</sup>.

С полномочиями сопряжено понятие «компетенция публичного органа». Так, А. Б. Зеленцов дает следующее определение: компетенцию следует понимать, как строго определенную нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения<sup>60</sup>.

С понятиями публично-властные полномочия сопряжено понятие «публичная (публично-правовая) власть». Как указывает И. Н. Барциц, «под публичной (публично-правовой) властью принято понимать власть государственную и муниципальную (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определенным нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве руководителей) и др.»<sup>61</sup>.

С. А. Авакьян дает следующее определение публичной власти: «Это тип власти, в котором отношения субъектов управления регулируются конституционным правом относительно принадлежности власти, ее организации, осуществления, установления ее пределов

---

<sup>59</sup> *Энциклопедія державного управління* : у 8 т. [Энциклопедия государственного управления : в 8 т.] / наук.-редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-редкол.: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 437.

<sup>60</sup> См.: *Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории*. Изд. 2-е. М., 2009. С. 319.

<sup>61</sup> *Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления* : учеб. курс : в 2 т. Т. 1. М., 2011. С. 15.

и правил использования в качестве гарантии гражданской свободы. Одним из элементов публичной власти является гражданское общество, статусные характеристики которого установлены нормами конституционного права. В конституционном праве отражена структура общества, а также в большей или меньшей мере раскрывается конституционно-правовой статус ее отдельных элементов и институтов»<sup>62</sup>. Необходимо отметить, что в этом определении даны характеристики публичной власти, соответствующей модели нового публичного управления.

Совокупность субъектов публичного управления может образовывать еще один субъект, а именно публичную администрацию, имеющую интегративный характер, что находит отражение в определении, представленном А. Б. Зеленцовым: «Публичная администрация — это совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права»<sup>63</sup>.

Возникает закономерный вопрос: есть ли противоречия у авторов определений публичного управления и состава субъектов? Противоречий нет, но при условии, если ими уточнено, какую модель публичного управления они имеют в виду. Понятие «модель публичного управления» и его содержание весьма дискуссионное. Приведем лишь отдельные мнения относительно моделей публичного управления.

Д. А. Лимарева отмечает пять основных этапов развития публичного управления и соответствующих моделей. Каждый из этих этапов связан с поиском новых моделей демократии, усилением амбивалентных процессов, формированием потребностей в новых моделях и принципах публичного характера управления, механизмах разрешения общественно значимых проблем. Первый этап

---

<sup>62</sup> Цит. по: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юр. наук, профессор С. А. Авакьян. М., 2015. С. 185.

<sup>63</sup> Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М., 2015. С. 24.

(1880–1920) — это непосредственно публичное администрирование: исследование публичного управления сводилось к анализу противоречия «политика/управление». Второй этап (1920–1950) с позиций исследования представляет собой теорию управления, регулируемую экономические отношения в пространстве «приграничного» взаимодействия частного и государственного секторов, а также исследование принципов государственного управления предпринимательством.

На третьем этапе (1950–1990) происходит интегрирование публичной политики и менеджмента. В этот период расширяются подходы к исследованию концепции публичного управления (в частности применяется поведенческий подход к исследованию государственного администрирования), внедряются рыночные подходы в публичное управление.

Четвертый этап (1990–2000) характеризуется разработкой концепции «обновленного (самосовершенствующегося, адаптирующегося) управления»: это коренная трансформация в понимании целей публичных органов власти, переход от минималистской к максималистской модели государства, которое, помимо решения базовых задач, берет на себя исполнение множества дополнительных социально-экономических функций.

В настоящий период (с 2000 г.), по мнению Д. А. Лимаревой, начинается пятый этап, для которого характерны разработка и внедрение концепции эффективности публичного управления, что предполагает изучение коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимаются общественно значимые решения и осуществляются управленческие функции<sup>64</sup>.

И. В. Понкин в отличие от Д. А. Лимаревой выделяет четыре стадии концепции публичного управления, сформировавшейся приблизительно в последние 50 лет. По его мнению, первой стадией, согласно данной классификации, была традиционная модель, в которой публичное управление рассматривалось в качестве совокупности государственных структур, учреждений и процессов.

---

<sup>64</sup> См.: Лимарева Д. А. Публичное управление развитием...

Второй стадией явилась модель публичного управления, ориентированная на применение иных подходов к управлению, эффективное использование ресурсов и больший отклик на потребности общества. Третья стадия, отражаемая концепцией «нового» публичного управления, является продолжением предыдущей концепции с привлечением более эффективных механизмов достижения поставленных целей<sup>65</sup>.

Г. Ш. Чима выделяет четвертую стадию публичного управления, на которой в целом государства, проходящие такой путь, находятся, по его мнению, в настоящее время. Эта стадия публичного управления основана на системе ценностей, политических стратегий и учреждений, посредством которой общество управляет своими экономическими, социальными и политическими процессами на основе обеспечения взаимодействия государства, гражданского общества и частного сектора<sup>66</sup>.

Усиление взаимодействия власти и гражданским обществом как одну из основных характеристик модели нового публичного управления отмечают многие авторы. Например, И. А. Мальковская рассматривает так называемую «рецептивную» модель государства, являющуюся плодом политических дебатов с начала 80-х гг. Таковая модель государства определяет и соответствующее понимание гражданина, его прав и обязанностей. В рецептивной модели граждане являются активными членами общества, граждане предстают как уполномоченные, как со-производители государственных услуг. Наблюдается прямое участие гражданина в «делании политики». В «рецептивном» государстве публичная администрация не рассматривает граждан только как избирателей, налогоплательщиков и потребителей, которые выбирают для себя те или иные службы на основе предоставляемой информации. В таком государстве граждане не являются и клиентами, на ко-

---

<sup>65</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 346.

<sup>66</sup> См.: Cheema G. S. From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens // 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea). 2004. 23 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf> (дата обращения: 19.09.2018).

торых можно оказывать влияние через каналы коммуникации. В «рецептивном» государстве граждане рассматриваются как активные члены общества, обладающие правами и обязанностями, которым открыта администрация, прежде всего для того, чтобы дать возможность войти в процесс выработки публичной политики через усиление средств воздействий, которые превращают простых граждан в уполномоченных<sup>67</sup>.

Заметим, что некоторые авторы, включая И. А. Мальковскую, как синоним рассматривают понятие конкретной характеристики публичного управления, проявляющейся в конкретный исторический период, и понятие «модель», что методологически неверно. Авторы пособия разделяют эти понятия.

Ю. А. Дрыгина отмечает такую характеристику концептуальной модели публичного управления социально-экономической системой в открытой публичной сфере, как включение объекта в процесс управления и активный учет обратных связей в ходе управленческого воздействия<sup>68</sup>. Далее в тексте пособия будут рассмотрены технологии обеспечения взаимодействия государства, органов власти и гражданского общества.

Рассмотрим цели публичного управления как элемент системы, а также их связь с действующей моделью. Таковые цели во многом отличаются от целей в иных видах управления. При этом цели всегда связаны с интересами субъектов управления и стейкхолдеров или заинтересованных групп, связанных с властью общими интересами. Так, И. В. Понкин отмечает, что цели публичного управления должны формулироваться, ставиться адекватно, релевантно, разумно-рационально и при этом сообразно публичным интересам, социальным запросам, ожиданиям и требованиям<sup>69</sup>. Публичные

---

<sup>67</sup> См.: Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации.

<sup>68</sup> См.: Дрыгина Ю. А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики : автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://av.disus.ru/avtoreverat/128666-1-ispolzovanie-tehnologiy-publichnogo-upravleniya-realizacii-gosudarstvennoy-agrarnoy-politiki.php> (дата обращения: 29.09.2018).

<sup>69</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 44.



интересы удовлетворяются в целях достижения, реализации, охраны и защиты таковых интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства.

Ю. А. Тихомиров следующим образом определяет публичные интересы: «В строгом смысле слова, это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это — официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»<sup>70</sup>.

Публичное управление достигает своей цели по обеспечению социального благополучия (и соответствующего результата) только в том случае, если оно отражает ценности, потребности, чаяния и социальные запросы населения, надлежащим образом реагирует на таковые. В противном случае, в восприятии населения, граждан существенно редуцируется (вплоть до нуля) легитимность такой публичной власти<sup>71</sup>.

Поэтому неслучайно Е. В. Охотский дает определение цели, связывая ее с достижением результата: «Цель государственного управления — конечный или промежуточный результат развития, полученный в соответствии с запрограммированными государством перспективами этого развития»<sup>72</sup>.

Несомненно, что характеристики модели публичного управления влияют на различные элементы публичного управления, например на цель. Ю. А. Дрыгина указывает на эту зависимость. По ее мнению, в концептуальной модели публичного управления социально-экономической системой в открытой публичной сфере

---

<sup>70</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М., 1995. С. 55.

<sup>71</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 219.

<sup>72</sup> Охотский Е. В. Государственное антикризисное управление : учебник / под общ. ред. Е. В. Охотского. М., 2017. С. 17.

цель публичного управления заключается в обеспечении оптимальной организации и реализации руководства процессами, происходящими при взаимодействии субъекта и объекта<sup>73</sup>.

И. В. Понкин также устанавливает зависимость между конкретной моделью публичного управления и такими элементами, как предметно-объектные области, публичные функции и публичные полномочия, механизмы, инструменты и, конечно же, технологии. В новой модели публичного управления он отмечает следующие характеристики:

— сокращение общего числа и сужение сегментов предметно-объектной области публичного управления с передачей публичной администрацией все большего объема публичных функций и публичных полномочий (в том числе из числа тех, что исторически, традиционно относились к исключительной компетенции государства) негосударственным операторам — саморегулируемым и другим частным и государственно-частным организациям (примеры — саморегулируемые организации в области финансовых рынков, в области виноделия, в области спорта), передача публичной администрацией решения все большего числа вопросов (понятно, в определенных пределах) на откуп рыночным механизмам, исходя из допущения, что рыночные механизмы смогут лучше отвечать условиям постоянно изменяющейся среды (нередко, заметим, допущения вполне справедливого и оправданного, как, например, в случае с управлением спортом в США, когда абсолютное большинство вопросов отдано на откуп рынку, и этот опыт показывает, что такой подход может быть весьма эффективным, учитывая то, как выступают американские спортсмены на международных соревнованиях);

— обеспечение субсидиарности в предоставлении публичных услуг, в том числе передача части общего объема полномочий по оказанию публичных услуг частным операторам;

— развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) как элемента и инструмента «новой» модели публичного управления (ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры, существование частных разведок и частных армий и т. д.);

---

<sup>73</sup> См.: Дрыгина Ю. А. Использование технологий публичного управления...

— активизация разнопланового взаимодействия государственного управления и других видов социального управления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, интерреляций, взаимодействий публичного порядка и автономных внеправовых нормативных порядков, а также развитие гарантий и механизмов автономной институализации (иными словами, сферы компетенции органов публичной власти и негосударственных немунципальных организаций все чаще и все больше пересекаются); расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и иных (помимо государственной) систем нормативной регламентации (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica* и др.), расширение практики признания и легитимации государством отдельных положений таких внеправовых (экстраправовых) систем нормативной регламентации<sup>74</sup>;

— все более активное внедрение и прогрессирующее развитие концепта «электронного государства», расширение объема и разнообразия оказываемых публичной администрацией электронных публичных услуг;

— существенно повышенные требования к транспарентности и подотчетности публичного управления; публичное управление становится объектом все более интенсивного и перманентного контроля со стороны общества;

— существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их синергетических сочетаний (в том числе интерференции, мультипликативные и кумулятивные эффекты и др.), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных подходов и инструментариев из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления (стратегическое планирование, измерение производительности и др.);

— дебюрократизация (реструктуризация управления в целях фокусировки на результатах, а не на процессах), включая расшире-

---

<sup>74</sup> Подробнее см.: Понкина А. И. Публичное управление и автономная институализация в области спорта. М., 2013. 143 с.

ние и структурно-функциональное усложнение децентрализации публичной администрации, разукрупнение и деконцентрацию субъектов публичного сектора, их переформирование и переформатирование, прежде всего деконцентрацию структур и бюрократической системы центральных органов публичной власти;

— внедрение концепта управления по результатам, в том числе соответствующих механизмов фиксации и оценки эффективности публичного управления;

— повышенные восприимчивость и комплиментарность по отношению к публичным интересам и складывающимся в конкретных сферах общественных отношений социальным запросам<sup>75</sup>.

Следует отметить, что понятие новой модели публичного управления отражает не какой-то совершенно удивительно («необыкновенно») уникальный для сегодняшнего дня набор подходов и инструментов публичного управления, а системную синергетическую композицию инновационных управленческих подходов, существенно усовершенствующих «традиционную» модель публичного управления, а также привлекающую подтвердившие свою эффективность инструменты из арсенала частного корпоративного управления<sup>76</sup>.

Далее рассмотрим механизмы публичного управления. Как и в иных видах менеджмента, в состав механизмов могут входить ориентиры и приоритеты, меры регулирования, процедуры, организационно-управленческие структуры. Но, несомненно, существует специфика механизмов, определяемая доминирующей моделью публичного управления.

На отражение в публичном управлении интегрального механизма, который, в свою очередь, можно рассматривать как систему, обращает внимание И. В. Понкин: «В общем значении, понятие „публичное управление“ отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные

---

<sup>75</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 342–343.

<sup>76</sup> Там же.

организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определенной области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях»<sup>77</sup>.

Действительно, управленческое воздействие субъектов публичного управления обретает специфические характеристики, во многом благодаря использованию определенных механизмов. При этом субъекты публичного управления осуществляют управленческое воздействие как вовне, так и во внутренней среде, используя специфические механизмы. Поэтому публичное управление, помимо механизмов внешнего воздействия, также включает в себя механизмы совершенствования внутренней координации, управления человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управления, связанного с предоставлением публичных услуг<sup>78</sup>.

В составе механизмов публичного управления есть административные процедуры. Заметим, что непосредственно понятие «процедура» включает следующее значение: 1) процедура — установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела (например, судебная процедура); 2) официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел, операций, сделок<sup>79</sup>. В теории управления процедура — это определенная, регламентированная последовательность осуществления процесса управления. И. В. Понкин дает определение административной процедуре как одному из механизмов публичного управления: «В целом под административными процедурами понимаются:

- 1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;
- 2) процедуры организации работы государственного аппарата;

---

<sup>77</sup> Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 44.

<sup>78</sup> Там же.

<sup>79</sup> См.: Процедура // Больш. энциклоп. словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://slovarus.ru/index.php?ID=52435&pg=337&w=%CF%D0%CE%D6%C5%C4%D3%D0%C0&s=%CF&a> (дата обращения: 15.01.2018).

3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;

4) основные начала процедур принятия решений в области экономики»<sup>80</sup>.

С механизмами публичного управления связаны инструменты (меры, средства, способы) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления. Вопрос о соотношении механизмов и инструментов публичного управления является весьма дискуссионным при ответе, что первично — инструмент или механизм. Авторы пособия рассматривают инструмент как нечто большее по отношению к механизму публичного управления.

Так, И. В. Понкин считает, что в состав инструментов входят меры, средства и механизмы. Основные современные тенденции в развитии инструментов публичного управления, по его мнению, следующие: это существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их синергетических сочетаний (в том числе интерференции, мультипликативные и кумулятивные эффекты и др.), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных подходов, и инструментариев из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления (стратегическое планирование, измерение производительности и др.)<sup>81</sup>.

В качестве примера, иллюстрирующего увеличение разнообразия модификаций инструментов, приведем государственно-частное партнерство как элемент «новой» модели публичного управления (ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры, существование частных разведок и частных армий и т. д.) и как инструмент воздействия<sup>82</sup>. Также к этому примеру относится оказание

---

<sup>80</sup> Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 64.

<sup>81</sup> Там же. С. 342.

<sup>82</sup> Там же. С. 284.

публичных услуг, которое является инструментом публичного управления, одной из основных форм и одним из продуктов публичной власти<sup>83</sup>.

Все разнообразие видов инструментов публичного управления И. В. Понкин классифицирует следующим образом:

- непосредственного и опосредованного управляющего воздействия;
- прямого и косвенного управляющего воздействия;
- явные и латентные;
- ординарные (унитарные, единичные, простые), пакетированные и комплексные;
- единоразовые и многократно применяемые;
- дискретные и длящиеся во времени;
- полнообъемные и частичные;
- массированные и аксиальные (точечные);
- институциональные и внеинституциональные.

В публичном управлении задействуются средства убеждения, побуждения, принуждения, охраны и защиты, превенции, пресечения (в том числе санкции), рестрикции (ограничения, запрещения), демпфирования, стимулирования и другие<sup>84</sup>.

И. Г. Кабанова рассматривает межотраслевое правовое регулирование (при упорядочении общественных отношений в целях достижения баланса публичных и частных интересов) как инструмент публичного управления: «Власть определяется как команда, воспринимаемая адресатами в качестве инструмента управления их деятельностью»<sup>85</sup>.

Заметим, что инструменты публичного управления, конечно же, обеспечивают реализацию актуальных задач, детерминированных конкретной моделью публичного управления. Так, В. С. Епина указывает на то, что публичный аудит является инструментом

---

<sup>83</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 285.

<sup>84</sup> Там же. С. 205.

<sup>85</sup> Кабанова И. Г. Категории «публичный интерес» и «публичные нужды» в рамках межотраслевого регулирования гражданско-правовой ответственности публичных субъектов // Северо-Кавказ. юр. вестн. 2016. № 3. С. 66.

повышения транспарентности системы управления реализацией политики в сфере закупочной деятельности<sup>86</sup>.

В последние годы активно используют такой инструмент, как бенчмаркинг для оценки, выявления, сопоставления и адаптации имеющихся лучших образцов эффективного функционирования организаций или практик, а также для дальнейшего использования в конкретной предметно-объектной области публичного управления или других видов управления.

Рассмотрим такой элемент системы публичного управления, как механизм. Приведем значение этого слова по Т. Ф. Ефремовой: «Механизм — 1) устройство машины, прибора, аппарата и т. п., приводящее их в действие; 2) совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо физическое, химическое, физиологическое и т. п. явление. 3) переносное значение: система, устройство, определяющие порядок какого-либо вида деятельности или процесса»<sup>87</sup>. При анализе понятий, относящихся к публичному управлению, несомненно, значение слова «механизм» использовано в переносном смысле — как устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности или процесса.

Многие авторы в определении механизмов публичного управления исходят прежде всего из этого определения.

С. С. Сулакшин считает, что государство имеет по большому счету три механизма управления: 1) административная подчиненность; 2) имущественная подчиненность по линии государственной собственности, что, по сути, представляет собой силовой механизм принуждения; 3) управление через мотивацию<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> См.: Епинина В. С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // Управление эконом. системами. 2012. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

<sup>87</sup> Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.efremova.info/letter/+me.html?page=25> (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>88</sup> См.: Сулакшин С. С. Ценностное, мотивационное, градиентное государственное управление как российский вызов // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 13. М., 2009. С. 17.



Механизмы как порядок какого-либо вида деятельности или процессы формирования, сохранения и развития, несомненно, зависят от соответствующих моделей публичного управления, действующих в конкретный исторический период. Перечень используемых механизмов определяется концептами (совокупностью идей, представлений, норм и правил), производных от моделей. Например, в исследованиях часто встречается словосочетание «рыночные механизмы», где авторы выявляют влияние особенностей рыночной экономики, ценностей рынка на различные элементы публичного управления, включая применение конкретных инструментов и механизмов и т. п. Словосочетание «механизмы оценки эффективности публичного управления» часто используется авторами при изучении тем, связанных с влиянием такого концепта как «управление по результатам».

Механизмы, конечно же, связаны с инструментами управления и производны от них. Поэтому по отношению к инструментам управления механизмы — это более частные элементы системы, это порядок (или порядки) какого-либо вида деятельности или обязательные административно-распорядительные, организационные действия, совокупность алгоритмов таковых возможных действий, которые находят выражение в нормативных документах различного уровня.

Приведем классификацию механизмов, обоснованную И. В. Понкиным. Это нормативно-правовой механизм публичного управления и/или публичной политики: он представляет собой дискретную совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, технических норм, актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения, отправления им своих функций и исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу<sup>89</sup>.

Это организационный механизм публичного управления и/или публичной политики, который представляет собой совокупность юридически урегулированных способов (приемов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных,

---

<sup>89</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 251–252.

организационных и иных администрирующих действий должностных лиц публичной администрации, посредством которой осуществляются публичное управление и публичная политика.

Это социальный механизм публичного управления и/или публичной политики. Он представляет собой сложившиеся или выстроенные в определенной логике (топологии) и определенной форме отношения (в том числе опосредованные) между публичной администрацией и обществом или его сегментом (как объектом и одновременно (опосредованно) субъектом публичного управления), а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющие обеспечить достижение целей и решение задач публичного управления<sup>90</sup>.

Приведем примеры этих видов механизмов, действующих в конкретной предметно-объектной деятельности органов публичного управления. Так, существует такая предметно-объектная деятельность, как занятость населения, включая много направлений, в том числе содействие самозанятости российских граждан. Исполнительные органы государственной власти (в частности, департаменты труда и занятости субъектов РФ) используют организационный механизм для содействия самозанятости безработных граждан, который реализуется посредством предоставления гражданам финансовой помощи для организации собственного дела, оказания различных государственных услуг (образовательных, информационных, консультационных) безработным гражданам в соответствии с административным регламентом<sup>91</sup>.

Это применение нормативно-правового механизма, направленного как на содействие самозанятости, так и его развитие. Этот механизм находит выражение прежде всего в том, что федеральным

---

<sup>90</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 251–252.

<sup>91</sup> См.: Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан : Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) от 16 июня 2008 г. № 281н, г. Москва) // «Консультант» : [офф. сайт]. URL: <https://rg.ru/2008/07/11/reglament-samozanyatost-dok.html> (дата обращения: 12.01.2018).

законом введено понятие «самозанятость», которая рассматривается как разновидность занятости<sup>92</sup>. Нормативно-правовой механизм находит выражение через разработку и реализацию процедур регистрации самозанятых граждан в соответствии с утвержденным перечнем видов деятельности. Это социальный механизм содействия самозанятости безработных граждан. Его применение связано с реализацией такого принципа, как активизация деятельности самих граждан и усиление их ответственности за собственное благополучие. Реализация этого принципа также находит выражение в формировании в обществе положительного имиджа самозанятых граждан. Аналогичные примеры по применению механизмов можно привести из других предметно-объектных областей публичного управления.

Следующий элемент системы — это отношения субъектов публичного управления. Их важность настолько велика, что позволяет давать определение публичного управления через понятие «отношения». Публичное управление можно определить как сложно структурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанную с ним деятельность, реализуемую многообразием субъектов от органов публичной власти до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе<sup>93</sup>. Применяя социологический подход, публичное управление можно определить как систему ролей и ролевых отношений в различных сферах жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Поэтому закономерно, что одним из объектов публичного управления является общественные отношения, на которые направлено управляющее воздействие субъектов государственного управления.

Виды общественных отношений многообразны. Это общественные отношения в обществе как правовые положения личностей, микросоциумов, страт и институтов общества, организаций. Их активность и их отношения регулируются законами. Это отношения между государством и обществом, его стратами и институтами,

---

<sup>92</sup> О занятости населения в Российской Федерации : Фед. закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 03.07.2018) // «Консультант» : [офиц. сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/) (дата обращения: 12.06.2018).

<sup>93</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления. С. 25.

между государством и личностью, между государством и частными организациями, в том числе в связи с обращениями в государственные органы по каким-либо вопросам. В системе государственного управления и его составных элементов также возникают отношения. Например, на государственной службе возникают отношения между гражданами, замещающими должности, и представителями нанимателя (государства). Существуют отношения между органами местного самоуправления и органами государственного управления в сфере надзора и контроля над уровнем местного самоуправления в рамках имеющихся возможностей. Это отношения между органами публичного управления и гражданским обществом.

Следующий элемент системы публичного управления — это процесс. Во многих определениях публичное управление неразрывно связано с процессами, что отвечает общей теории менеджмента. В. М. Хамидова отмечает, что такой подход, как процессный, описывает работу организации (в том числе и государства как организации) как совокупность процессов<sup>94</sup>.

Значение процессов в системе публичного управления огромное, потому что их проявление весьма многоаспектно. Рассмотрение управленцами условий процесса, его развития и иных состояний сформировало такой подвид, как процессно-ориентированное государственное управление. Этот вид управления и его концепт повлияли на разработку соответствующих технологий, анализ которых представлен далее.

К элементу системы публичного управления нужно отнести методы как способы реализации публичных интересов и способы регулирующего воздействия. Эта тема также дискуссионная, так как в различных исследованиях представлены различные определения методов. Приведем классификацию методов государственного управления по В. А. Козбаненко, который выделяет следующие методы:

- методы функционирования органов государственной власти;
- методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

---

<sup>94</sup> См.: Хамидова В. М. Содержание процессно-ориентированного подхода к управлению организацией // Вестн. Астрахан. гос. тех. ун-та. 2008. № 4. С. 70–74.

Методы функционирования органов государственной власти можно квалифицировать в качестве прямого административного или косвенного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе (методы функционирования органов государственной власти) относятся методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и другие. Ко второй группе относятся методы воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и другие.

Государство через свои органы публичного управления, используя метод правового регулирования, осуществляет воздействие на общественные отношения, позволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Его использование требует авторитета власти, создания определенных условий, наличия веских аргументов.

Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование метода принуждения, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступления<sup>95</sup>. Также В. А. Козбаненко приводит такие методы, как социально-политические, экономические, правоохранительной деятельности, оперативно-исполнительные, административные методы, которые носят характер прямого управленческого воздействия, то есть издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта; контрольные методы, включающие методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной

---

<sup>95</sup> См.: Козбаненко В. А. Государственное управление : в 2-х т. Т. 1. М., 2002. 366 с.

и фактической ревизии; методы политической агитации, пропаганды и разъяснения политики государства; методы морального воздействия<sup>96</sup>.

Следующий элемент публичного управления — это принцип. Этимология слова происходит от латинского *principium* — «начало, основа», означает 1) основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы; 2) убеждение, взгляд на вещи. В публичном управлении принцип находит выражение в положениях какой-либо концепции, закона, предопределяет их логику, определенный порядок. Принцип выражается в установлении меры должного (ожидаемого, преследуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению), которая соблюдается независимо от конкретных субъектов и объектов публичного управления и конкретных условий. Значение принципов публичного управления огромное: они вытекают из общеправовых императивов современного демократического правового государства, сопряжены и соотносятся с функциями органов публичного управления и с целями публичного управления<sup>97</sup>.

Е. В. Охотский определяет принципы государственного управления как научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления<sup>98</sup>.

И, наконец, элемент системы публичного управления — это технология. Технологии публичного управления обладают теми же основными характеристиками, как и технологии иных видов управления: они производны от видов и целей деятельности, объектов управления, функций, инструментов и механизмов управления, а также принципов. При разработке какой-либо технологии всегда предполагается применение конкретного способа.

И, конечно же, технологии содержательно связаны с конкретными интегральными концептами, под которыми понимаются выбор

---

<sup>96</sup> См.: Козбаненко В. А. Указ. соч. С. 151.

<sup>97</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. д.-ра юр. наук, проф. А. Б. Зеленцова. М., 2017. С. 155.

<sup>98</sup> См.: Охотский Е. В. Государственное антикризисное управление. С. 129.

определенной стратегии (идеи, ценности, норм поведения и отношений, взаимодействия или философско-ценностные и нормативные основания), обеспечение конкретного порядка, соблюдение логики и логики.

Далее будут рассмотрены технологии, интегрированные в такие концепты публичного управления, как управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиенто-ориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и др.

## **Практические задания**

### **Тестовые задания**

Выберите правильные варианты ответов.

**1. Для анализа сущности и предназначения технологий публичного управления можно применять:**

- 1) социокультурный подход;
- 2) деятельностный подход;
- 3) экономический подход;
- 4) институциональный подход;
- 5) маркетинговый подход.

**2. Какие возможности получает исследователь, применяя системный подход для изучения технологий публичного управления:**

- 1) возможность анализировать технологию как подсистему, в структуре которой есть устойчивые элементы;
- 2) оценить экономический эффект от применения технологии;
- 3) выявить задачи, которые должны быть решены органами публичного управления при использовании технологии;
- 4) оценить степень целостности технологии, которую реализуют субъекты управления.

**3. Для того чтобы технология была результативной, необходимы следующие условия:**

- 1) достаточное финансовое обеспечение;
- 2) наличие расходных материалов;
- 3) наличие кадров, имеющих определенные компетенции;
- 4) научно-методическое обеспечение.

### **Задания**

**Задание 1.**

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 1.2.

- 1) Способствуют ли технологии осуществлению функций в публичном управлении?
- 2) Выполнение каких функций обеспечивают технологии, учитывая, что функции, как правило, классифицируют не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности (основные или базовые; специализированные и специальные)?

**Задание 2.**

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 1.2.

- 1) Кто в публичном управлении может разрабатывать и применять технологии?
- 2) Разработка и реализация технологий относится к правам или обязанностям должностных лиц органов публичной власти?

**Задание 3.**

Прочитайте кейс. Ответьте на вопросы.

- 1) Ответьте, насколько целесообразно предложение начальника отдела музейной, библиотечной, культурно-досуговой деятельности и межведомственных программ о применении клиентоориентированного управления (или маркетингового) при сборе и анализе материала для подготовки отчета? Аргументируйте ваш ответ.
- 2) Какие идеи и представления о деятельности музеев и работе с посетителями Вы будете использовать при подготовке материала?



3) Какие материалы вы запросите у подведомственных музеев при сборе и анализе материал для подготовки отчета?

4) Какие методы вы используете при анализе материал для подготовки отчета?

5) Можно ли разработать технологию для сбора, анализа материала и подготовки отчета? Приведите аргументы.

### *Кейс*

Вы являетесь гражданским служащим Министерства культуры *n*-й области и работаете в отделе музейной, библиотечной, культурно-досуговой деятельности и межведомственных программ, отвечаете за популяризацию материальных объектов культурного наследия. Перед вами стоит задача написать отчет в раздел о деятельности музеев, находящихся в подчинении министерства, включая анализ результатов популяризации материальных объектов культурного наследия. Ваш руководитель предложил вам при подготовке материала применить подход в рамках клиентоориентированного управления (или маркетингового).

### Задание 4.

Прочитайте кейс. Ответьте на вопросы. Разработайте примерную технологическую карту для оказания платной услуги по психологическому консультированию семьи и детей, используйте при этом процессное управление.

### *Кейс*

Директор автономного учреждения «Центр социальной помощи семье и детям», подчиняющегося Министерству социальной политики *n*-й области, поставил перед сотрудниками отделения психолого-педагогической помощи задачу: разработать новую услугу (платную) по психологическому консультированию семьи и детям.

Специалисты отдела через неделю представили директору следующий материал:

- 1) смету расходов на организацию и оказание услуги;
- 2) рекламную листовку для потенциальных потребителей.

Директор ознакомился с материалами и сказал, что не понимает, каким образом будет оказана эта услуга и как будут обслуживаться клиенты. При этом он привел пример из деятельности многофункциональных центров, где разрабатывают технологические карты на каждую услугу и применяют процессный подход.

## **2. ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Правотворчество и технологии публичного управления**

Для того чтобы представить характеристики технологий, используемых для реализации правотворчества, необходимо первоначально раскрыть понятие «правотворчество». В настоящее время существует значительное количество его определений, в основном с преобладанием юридических формулировок. Признавая возможным применить для исследования технологий публичного управления различные научные подходы (правовой, системный, институциональный, политологический), обратимся к анализу соответствующих исследований.

В. В. Кулажников в рамках правового подхода дает следующее определение понятия «правотворчество»: это средства и приемы юридической техники в правотворческой деятельности, которые в совокупности образуют юридическую (правовую) технологию<sup>1</sup>. Еще одно определение, в котором авторы, также в основном используя правовой подход, указывают на причины и цели правотворчества, которое представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм,

---

<sup>1</sup> См.: Кулажников В. В. Технические средства правотворчества // International Research Journal. 2015 : сб. по результатам XXXVII заоч. науч. конф. С. 94–96.

основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества<sup>2</sup>.

М. В. Кострицкая считает, что правотворчество — это специальная, имеющая официальное значение деятельность по установлению правового регулирования. Она справедливо указывает на основные характеристики законодательства: оно должно быть качественным для того, чтобы быть регулятором общественной жизни<sup>3</sup>.

Рассмотрим место и роль правотворчества в системе публичного управления.

Правотворчество можно рассматривать как деятельность конкретных субъектов публичного управления. Учитывая сложный характер и состав элементов, правотворчество можно анализировать, как подсистему публичного управления.

В структуре правотворчества как подсистемы публичного управления представлены такие элементы, как функция. В частности, это принятие нормативных правовых актов, и таковой функцией наделены органами власти.

Эта функция может быть реализована посредством разных процедур:

- 1) внесение предложений по новым нормативным правовым актам;
- 2) внесение изменений в действующие акты;
- 3) отмена действующих нормативных правовых норм;
- 4) организация независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 5) оценка регулирующего воздействия принятых нормативных правовых актов<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 415.

<sup>3</sup> См.: Кострицкая М. В. Экспертная законопроектная деятельность: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://dissertacii.com/58494> (дата обращения: 15.06.2018).

<sup>4</sup> См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 : [официальный сайт компании «Гарант»]. URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 16.03.2018).

Правом на осуществление таковой функции и соответствующих процедур также наделены следующие социальные институты, представляющие гражданское общество: это законодательные собрания, политические партии, общественные организации, Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные советы.

В процессах и соответствующих процедурах правотворчества могут принимать участие негосударственные субъекты права<sup>5</sup>, органы местного самоуправления, а в случае проведения референдума — все население субъекта Российской Федерации. Следовательно, органы власти (государственные, муниципальные), социальные институты, представляющие гражданское общество и население, наделенные определенными правами, являются субъектами правотворчества. Как правило, эти субъекты взаимодействуют, их действия объединяет такая цель, как достижение публичных интересов.

Стоит согласиться с И. В. Понкиным, который справедливо указывает на то, что именно публичные интересы выступают отправной точкой для формулирования целей. Публичные интересы детерминируют функции и обязанности органов публичного управления<sup>6</sup>. С достижением публичных интересов как цели связаны разработка и применение конкретных технологий. В рамках основных концептов публичного управления, анализируемых в настоящем пособии, технологии для реализации процессов правотворчества можно отнести к такому концепту как управление по целям.

Результатом процессов правотворчества, в том числе взаимодействия органов публичного управления с представителями гражданского общества по принятию новых нормативных актов, внесению в них изменений и т. п., является сложный интегральный продукт, в структуру которого входят разные виды того, что можно назвать публичный порядок, правовой порядок, правопорядок, общественный порядок, социальный порядок.

---

<sup>5</sup> См.: Иванов В. В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал рос. права. 2000. № 7. С. 87.

<sup>6</sup> См.: Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. д-ра юр. наук, проф. А. Б. Зеленцова. М., 2017. 79 с.

Е. В. Каменская, анализируя правовой статус участников правотворческого процесса, относит к ним субъекты Российской Федерации. Целью регионального правотворчества, по ее мнению, является создание такой правовой системы региона, которая является элементом правовой системы России, где все источники будут направлены на конкретизацию федерального законодательства и максимальный учет местных, специфических особенностей<sup>7</sup>.

Рассмотрим понятие «правотворческие полномочия», которыми наделены соответствующие субъекты. Так, в законе Свердловской области таковое понятие представлено как полномочия государственных органов, органов местного самоуправления и иных субъектов по изданию нормативных правовых актов определенного вида по конкретному кругу вопросов<sup>8</sup>.

Здесь же установлены виды правового регулирования по разным предметам ведения: по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области (ст. 5), по предметам ведения Российской Федерации (ст. 6), по вопросам местного значения (ст. 7). Выделены правотворческие полномочия государственных органов Свердловской области (ст. 8), при этом указано, что правотворческие полномочия государственных органов Свердловской области устанавливаются федеральными законами, Уставом Свердловской области и законами Свердловской области, а также принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Законодательного собрания Свердловской области, указами губернатора Свердловской области и постановлениями правительства Свердловской области<sup>9</sup>. Аналогичные законы приняты следующими субъектами РФ: Пермской<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> См.: Каменская Е. В. Региональное правотворчество в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Москва. 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/regionalnoe-pravotvorchestvo-v-rossiiskoi-federatsii-voprosy-teorii#ixzz5TWFR6QoZ>: (дата обращения: 09.07.2018).

<sup>8</sup> См.: О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. Закона Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ) // «Гарант» : [офф. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См.: О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермской области : Закон Пермской области № 1790-317 от 12 октября 2001 года // «Гарант» : [офф. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 05.07.2018).

Архангельской<sup>11</sup>, Пензенской<sup>12</sup>, Калининградской и другими областями<sup>13</sup>. По содержательной стороне наименований приведенных законов можно судить об определенных совпадениях в предметах законодательного регулирования.

Более узкий предмет правотворчества и, соответственно, правового регулирования как механизма публичного управления представлен в законах следующих субъектов РФ: Закон Новосибирской области № 29-ОЗ от 12 ноября 1999 года «О законодательной деятельности в Новосибирской области»<sup>14</sup>; Закон Кемеровской области № 33-ОЗ от 23 июня 2003 года «О законодательной деятельности в Кемеровской области»<sup>15</sup>; Закон Сахалинской области № 168 от 3 апреля 2000 года «О законодательной деятельности в Сахалинской области»<sup>16</sup>; Закон Костромской об-

---

<sup>11</sup> См.: О порядке разработки, принятия и вступления в силу законов Архангельской области : обл. закон Архангельской области № 62-8-ОЗ от 19 сентября 2001 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 05.07.2018).

<sup>12</sup> См.: О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного собрания Пензенской области : Закон Пензенской области № 171-ЗПО от 1 ноября 1999 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 08.07.2018).

<sup>13</sup> См.: О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области : закон Калининградской области от 27 апреля 2000 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 04.07.2018) ; О порядке принятия законов Ставропольского края : Закон Ставропольского края № 24-КЗ от 24 июня 2002 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 10.07.2018) ; О законах города Москвы и постановлениях Московской городской думы : Закон города Москвы № 70 от 14 декабря 2001 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 15.07.2018).

<sup>14</sup> См.: О законодательной деятельности в Новосибирской области : Закон Новосибирской области № 29-ОЗ от 12 ноября 1999 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 12.07.2018).

<sup>15</sup> См.: О законодательной деятельности в Кемеровской области : Закон Кемеровской области № 33-ОЗ от 23 июня 2003 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 12.07.2018).

<sup>16</sup> См.: О законодательной деятельности в Сахалинской области : Закон Сахалинской области № 168 от 3 апреля 2000 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 11.07.2018).

ласти от 11 марта 1999 года «О законодательном процессе в Костромской области»<sup>17</sup>.

В следующей группе представлены законы, регулирующие отдельные стадии законодательного процесса: это Закон Московской области № 11/97-О от 27 февраля 1997 года «О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области»<sup>18</sup>; Закон Самарской области № 3-ГД от 16 мая 1995 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области»<sup>19</sup>; Закон Смоленской области от 15 октября 2002 года «О порядке опубликования и вступления в силу и действии областных нормативных правовых актов»<sup>20</sup>. Аналогичные законы приняты в Ленинградской, Воронежской областях. В некоторых субъектах РФ законы устанавливают только порядок принятия, изменения и вступления в силу особых законов: например, Закон Ненецкого автономного округа № 266-ОЗ от 7 декабря 2000 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Уставу Ненецкого автономного округа»<sup>21</sup>; Закон Псковской области № 242-ОЗ от 12 февраля 2003 года «О порядке опубликования и вступления

---

<sup>17</sup> См.: О законодательном процессе в Костромской области : Закон Костромской области от 11 марта 1999 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 10.07.2018).

<sup>18</sup> См.: О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области : Закон Московской области № 11/97-О от 27 февраля 1997 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 03.07.2018).

<sup>19</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области : Закон Самарской области № 3-ГД от 16 мая 1995 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).

<sup>20</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу и действии областных нормативных правовых актов : Закон Смоленской области от 15 октября 2002 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).

<sup>21</sup> См.: О порядке принятия и вступления в силу поправок к Уставу Ненецкого автономного округа : Закон Ненецкого автономного округа № 266-ОЗ от 7 декабря 2000 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).



в силу Устава Псковской области»<sup>22</sup>; Закон Пензенской области № 170-ЗПО от 1 ноября 1999 года «О порядке рассмотрения и принятия Закона Пензенской области „Об областном бюджете“»<sup>23</sup>.

В правотворческой деятельности все субъекты должны придерживаться таких принципов, как доступность, простота и обзорность нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. Значение соблюдения принципов находит отражение в законах РФ, в которых устанавливаются общие положения о правовых актах и правотворчестве. Приведем пример из закона «О правовых актах в Свердловской области», в котором установлены следующие основные принципы:

- 1) законность;
- 2) отражение в нормативных правовых актах интересов населения;
- 3) демократизм и гласность в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов;
- 4) единство, полнота и непротиворечивость системы нормативных правовых актов;
- 5) планомерность и оперативность правотворчества;
- 6) соблюдение правил юридической техники;
- 7) обязательность создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
- 8) открытость и доступность информации о принятых нормативных правовых актах<sup>24</sup>.

Реализация последнего принципа достигается различными способами. Заслуживает внимания такой способ обеспечения доступности информации о принятых нормативных правовых актах, как разработка и ведение паспорта законопроекта. Такая практика

---

<sup>22</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу Устава Псковской области : Закон Псковской области № 242-ОЗ от 12 февраля 2003 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 13.07.2018).

<sup>23</sup> См.: О порядке рассмотрения и принятия Закона Пензенской области «Об областном бюджете» : Закон Пензенской области № 170-ЗПО от 1 ноября 1999 года // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

<sup>24</sup> См.: О правовых актах в Свердловской области : обл. закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

существует в Свердловской области. В содержании паспорта законопроекта представлена информация о субъектах законодательной инициативы, процедурах ее обсуждения, этапах или стадиях разработки и принятия законопроекта.

Анализ нормативных правовых актов, принятых в различных субъектах РФ позволяет сделать вывод о том, что правотворчество — это не только деятельность, но и перманентный процесс. В целом формирование концепции нормативного обеспечения правотворческой деятельности практически завершено, но на региональном уровне регулирование правотворчества имеет неполный характер. Совершенствование правотворческой деятельности предполагает разработку и применение технологий.

По мнению В. В. Кулажникова, для организации и осуществления законодательной деятельности можно выделить три вида техник:

- 1) техника организации законодательной деятельности;
- 2) техника разработки проектов законодательных решений;
- 3) техника написания и оформления текстов законопроектов<sup>25</sup>.

По мнению авторов учебного пособия, возможна следующая классификация технологий, используемых в правотворческой деятельности:

- 1) технологии порядка рассмотрения, принятия и обнародования законов РФ и субъектов РФ;
- 2) технологии порядка разработки, принятия и вступления в силу законов РФ и субъектов РФ;
- 3) технологии реализации отдельных стадий законодательного процесса;
- 4) технологии порядка рассмотрения и принятия законов о бюджетах субъектов РФ;
- 5) технологии законодательной инициативы, включая разработку и ведение паспорта законопроекта, в который входит информация о субъектах законодательной инициативы, процедурах ее обсуждения, этапах или стадиях разработки и принятия законопроекта.

---

<sup>25</sup> См.: Кулажников В. В. Технические средства правотворчества. 2015. С. 94–96.

Рассмотрим некоторые технологические аспекты правотворчества, которые важны для того, чтобы обеспечить качество принимаемых законов, а также для ограничения субъективизма субъектов, участвующих в процессах правотворчества. Стоит согласиться с А. В. Виссаровым, который считает, что формально-научный характер права, требования юридической техники, применяемой всеми институтами, связанными с созданием, применением права и правовым контролем, являются препятствием для чрезмерных требований, прихотей и самоуправных действий политиков<sup>26</sup>.

Юристы, в отличие от исследователей, применяющих методологию публичного управления, используют понятие «техника», а не «технология управления» (авторы настоящего учебного пособия используют понятия «техника» и «технология управления» как синонимы). Так, С. С. Алексеев под юридической техникой понимает совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с правилами при разработке и систематизации правовых (нормативных) актов<sup>27</sup>. Другие ученые расширяют понятие «юридическая техника», учитывая работу не только с нормативными правовыми актами, но и другими юридическими документами. Исследователи признают, что осуществление юридической техники предполагает соблюдение правил, которые должны быть применены при разработке соответствующих юридических документов<sup>28</sup>. Например, В. В. Кулажников считает, что эффективность и качество принимаемых нормативных правовых актов (особенно законов) зависят от юридической техники правотворчества<sup>29</sup>.

Аналогичную позицию разделяет В. В. Талянин, который отмечает, что ненадлежащее качество законов часто бывает следствием несоблюдения требований законодательной техники<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> См.: Виссаров А. В. Возможность в праве и правотворчество // Марийск. юр. вестн. 2015. № 1 (12). С. 14.

<sup>27</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М. 2009. С. 483.

<sup>28</sup> См.: Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М., 2011. С. 48.

<sup>29</sup> См.: Кулажников В. В. Технические средства правотворчества. С. 94–96.

<sup>30</sup> См.: Талянин В. В. Качество закона как фактор повышения «социальной престижности» правовой законности // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Сер. Право. 2001. № 1. С. 209.

Е. В. Каменская применяет понятие «правотворческая техника»<sup>31</sup>. По нашему мнению, понятия «техника» и «технология» этимологически близки.

К правотворческой технике можно отнести юридическую конструкцию как модель общественного отношения (или его типовая схема), создаваемую с помощью абстрактного мышления, элементы которой жестко увязаны между собой. Характерные конструкции правотворчества в системе публичного управления — это конструкции прямой демократии, представительной демократии, легитимности, гражданства, федерализма, относящиеся к конституционному праву, а также конструкции общего интереса, породившие понятие публичной власти, соответственно, относящиеся к административному праву (конструкции административных актов, консультативных заключений, актов по обеспечению мер по поддержанию общественного порядка, предоставления общественных услуг)<sup>32</sup>. Очень важно признание юридической конструкции и ее соблюдение всеми субъектами правотворчества, так как соответствующие действия способствуют превращению права в некую систематизированную и жесткую целостность, которую никто, включая политических руководителей, не мог бы насильственно и произвольно нарушить<sup>33</sup>.

Значимы выводы некоторых исследователей, изучающих правотворческую технику, например Е. В. Каменской, которая справедливо полагает, что при всех особенностях требований региональной правотворческой техники необходимо исходить из единства основных правил правотворческой техники как на федеральном, так и региональном уровнях. Поэтому, по ее мнению, целесообразна разработка федерального закона, закрепляющего правила правотворческой техники и порядок их применения во всех видах правотворческого процесса<sup>34</sup>.

Рассмотрим этапы или стадии правотворческого процесса, осуществление которого регулируется законами субъектов РФ.

---

<sup>31</sup> См.: Каменская Е. В. Региональное правотворчество в Российской Федерации.

<sup>32</sup> См.: Кашанина Т. В. Юридическая техника. С. 193.

<sup>33</sup> См.: Виссаров А. В. Возможность в праве и правотворчество. С. 16.

<sup>34</sup> См.: Каменская Е. В. Региональное правотворчество в Российской Федерации.

Приведем пример из Закона «О правовых актах в Свердловской области», где в ст. 33 дано определение стадий правотворческого процесса и представлен их перечень. В соответствии с текстом закона стадии правотворческого процесса — это последовательные этапы принятия нормативного правового акта, на которых решаются самостоятельные задачи правотворческой деятельности.

Основными стадиями правотворческого процесса являются:

1) внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган (правотворческая инициатива) и принятие его к рассмотрению правотворческим органом;

2) рассмотрение проекта нормативного правового акта и принятие нормативного правового акта правотворческим органом;

3) подписание и официальное опубликование нормативного правового акта;

4) вступление в силу нормативного правового акта<sup>35</sup>.

В ст. 34 указанного закона дается определение стадий законодательного процесса.

«1. Основными стадиями законодательного процесса являются:

1) внесение проекта закона Свердловской области в Законодательное собрание в порядке законодательной инициативы (далее — также законодательная инициатива) и принятие его к рассмотрению Законодательным собранием;

2) рассмотрение проекта закона Свердловской области и принятие закона Свердловской области Законодательным собранием;

3) подписание губернатором Свердловской области закона Свердловской области, принятого Законодательным собранием, и официальное опубликование закона Свердловской области;

4) вступление в силу закона Свердловской области»<sup>36</sup>.

На каждой стадии субъекты правотворчества осуществляют соответствующие действия или процедуры, которые относятся к элементам технологии. Перечень элементов технологий правотворчества представлен в табл. 2.

---

<sup>35</sup> См.: О правовых актах в Свердловской области : обл. закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ.

<sup>36</sup> Там же.

Для реализации каждой указанной технологии необходимо ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое). Соответственно, ресурсное обеспечение также относится к элементу технологии.

Нужны показатели и критерии для того, чтобы оценить результативность применения технологий правотворчества как вида публичного управления.

Наиболее часто используемые показатели следующие:

- 1) соблюдение сроков, связанных со стадиями или этапами;
- 2) соответствие действий или процедур, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества, требованиям, установленным в нормативных актах;
- 3) соответствие ресурсного обеспечения установленным нормам.

Таблица 2

Элементы технологий правотворчества\*

№	Элементы технологии	Предназначение элемента
1.	Основные стадии (или этапы), сроки	1) внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган (правотворческая инициатива) и принятие его к рассмотрению правотворческим органом; 2) рассмотрение проекта нормативного правового акта и принятие нормативного правового акта правотворческим органом; 3) подписание и официальное опубликование нормативного правового акта; 4) вступление в силу нормативного правового акта
2.	Действия или процедуры	Действия или процедуры, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества для достижения основной цели в соответствии с принятыми нормативными актами

№	Элементы технологии	Предназначение элемента
3.	Средства и приемы, используемые субъектами технологии	1. Приемы разработки проектов законодательных решений; 2. Приемы написания и оформления текстов законопроектов; 3. Приемы обсуждения текстов законопроектов и др.
4.	Ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое)	
5.	Показатели и критерии для оценки результативности применения технологии публичного управления	

*Примечание:* \*таблица составлена авторами.

По мнению авторов учебного пособия, как самостоятельную технологию правотворчества можно рассматривать экспертизу нормативных правовых актов, а также экспертизу и оценку регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

В настоящее время сформировались разные виды экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: это внутренняя (в органе власти), научная и общественная. В соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ проводятся следующие экспертизы (по соответствующему предмету):

- 1) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;
- 2) антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- 3) экспертиза нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

4) оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Такие экспертизы должны проводить все субъекты РФ и устанавливать эту обязанность соответствующими законами. Например, в Свердловской области это закреплено ст. 38 соответствующего закона, которая называется «Экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области, экспертиза и оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области»<sup>37</sup>.

Предметом внутренней экспертизы, проводимой государственными органами, их подразделениями и лицами, замещающими государственные должности, и (или) государственными гражданскими служащими конкретных субъектов РФ могут быть правовые, финансовые и другие аспекты нормативных правовых актов и проектов таковых актов.

Целью проведения научной экспертизы (в том числе независимой научной экспертизы на возмездной или безвозмездной основе) могут быть оценка качества нормативных правовых актов и их проектов, а также получение предложений по их совершенствованию. Этот вид экспертизы нормативных правовых актов конкретного субъекта РФ и их проектов осуществляется научными организациями, образовательными организациями высшего образования, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов соответствующего профиля, а также иными компетентными организациями и лицами.

Государственные органы субъекта РФ могут создавать специальные экспертные организации для проведения научной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, придавать им статус уполномоченной экспертной организации действующей научной организации или образовательной организации высшего образования.

Приведем примеры: это Институт регионального законодательства Воронежской области, Государственный экспертный институт

---

<sup>37</sup> См.: О правовых актах в Свердловской области : обл. закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ.



регионального законодательства при губернаторе Ленинградской области, Институт регионального законодательства Свердловской области, Научно-консультативный совет Нижегородской области, Научно-консультативный экспертный совет Законодательного собрания Челябинской области по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и регионального законодательства и др. Анализ статистики позволяет сделать вывод о том, что в РФ идет процесс формирования специальных экспертных организаций для проведения научной экспертизы нормативных правовых актов.

Таким образом, анализ правотворчества и соответствующих технологий позволяет сделать следующий вывод. Несмотря на наличие специфических характеристик, свойственных для технологий, применяемых в правотворческой деятельности, есть следующие общие моменты:

1) основная цель разработки и применения технологий правотворчества или юридической техники — это достижение такой цели как публичные интересы;

2) технологии правотворчества, как и иные технологии, относятся к одному из концептов публичного управления; в данном случае это концепт «управление по целям»;

3) в структуре технологий правотворчества, как и в иных технологиях, есть основные стадии (или этапы);

4) в структуре технологий правотворчества есть такой элемент, как действия или процедуры, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества для достижения основной цели;

5) для осуществления действий субъекты конкретной технологии правотворчества применяют определенные средства и приемы, а также ресурсы;

6) может быть оценена результативность любой технологии, включая технологии правотворчества;

7) хорошо разработанные и применяемые технологии правотворчества способствуют максимизации достижения цели (публичного интереса) и обеспечению качества нормативных правовых актов (как одного из результатов деятельности субъектов публичного управления).

## **Практические задания**

### **Тестовые задания**

Выберите правильные варианты ответов.

#### **1. Правотворчество — это:**

- 1) средства и приемы юридической техники в правотворческой деятельности, образующие юридическую (правовую) технологию;
- 2) государственная деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанная на познании объективных социальных потребностей и интересов общества;
- 3) практическая деятельность, дающая право субъектам управления применять санкции, приемы принуждения, наказания.

#### **2. Принятие нормативных правовых актов реализуется посредством следующих процедур:**

- 1) внесение предложений по новым нормативным правовым актам;
- 2) внесение изменений в действующие акты;
- 3) отмена действующих нормативных правовых норм;
- 4) голосование за принятие проекта нормативного правового акта.

#### **3. К субъектам, наделенным правотворческими полномочиями относятся:**

- 1) представители работодателей;
- 2) государственные органы;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) иные субъекты.

### **Задания**

#### **Задание 1.**

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 2.1.

- 1) Какими нормативными правовыми актами установлены правотворческие полномочия государственных органов субъекта РФ?

2) Связано ли правотворчество с механизмом публичного управления?

3) Как можно классифицировать правовое регулирование?

Задание 2.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 2.1.

1) Какие технологии могут применяться в правотворческой деятельности?

2) В некоторых субъектах РФ применяется такая технология правотворческой деятельности, как ведение паспорта законопроекта. Каких результатов позволяет достичь применение этой технологии?

Задание 3.

Подготовьте доклад на тему «Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии правотворческой деятельности, осуществляемой субъектом законодательной инициативы на региональном уровне (на примере конкретного субъекта РФ)». При подготовке материала выберите одну из возможных технологий, указанных в п. 2.1.

При подготовке доклада отразите следующие моменты:

— нормативная правовые акты, которые должны быть учтены субъектами публичного управления при разработке и реализации этой технологии;

— цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;

— основные понятия, которые должны использовать субъекты публичного управления при разработке и реализации этой технологии;

— перечень и последовательность процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для того, чтобы осуществить эту технологию;

— сроки осуществления процедур (мероприятий или действий), которые должны, которые должны соблюдать субъекты публичного управления при реализации этой технологии;

- показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии;
- пример осуществления этой технологии в конкретном субъекте РФ.

#### Задание 4.

Студенты должны разработать технологическую карту проведения правовой экспертизы членами Экспертного совета, созданного в Уральском институте регионального законодательства.

Для выполнения задания студентам рекомендуется прочитать извлечения из Устава государственного казенного учреждения Свердловской области «Уральский институт регионального законодательства» (новая редакция) (в ред. Указа губернатора Свердловской области от 30.01.2012 № 18-УГ).

#### *Извлечение из устава*

«Уральский институт регионального законодательства

<...>

4) обеспечивает привлечение в Институт квалифицированных работников, а также сотрудников научных организаций и учебных заведений для выполнения функций Института;

5) утверждает структуру и штатное расписание Института, принимает на работу и увольняет работников Института, применяет к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания;

6) утверждает локальные нормативные акты, устанавливающие систему оплаты труда работников Института в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области;

7) утверждает документы, регламентирующие деятельность Института, издает приказы и распоряжения, дает поручения и указания, обязательные для выполнения всеми работниками Института;

8) реализует иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области, решениями органов государственной власти Свердловской области, осуществ-

ляющих функции и полномочия учредителя и собственника имущества в отношении Института, и настоящим Уставом.

<...>

19. Деятельность Института осуществляется на основе квартальных планов работы Института, согласованных с губернатором Свердловской области.

Контроль за деятельностью Института осуществляет губернатор Свердловской области.

Контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества, закрепленного за Институтом на праве оперативного управления, осуществляет Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области.

Раздел 5. Экспертный совет института

20. В структуре Института создается Экспертный совет.

21. В состав Экспертного совета (в количестве 9–15 членов) входят:

- 1) председатель Экспертного совета;
- 2) представитель Губернатора Свердловской области;
- 3) иные члены Экспертного совета.

Кандидатуры членов Экспертного совета, указанных в подпунктах 1 и 3 части первой настоящего пункта, согласовываются губернатором Свердловской области из числа квалифицированных специалистов, имеющих ученую степень кандидата или доктора наук.

Член Экспертного совета, указанный в подпункте 2 части первой настоящего пункта, включается в состав Экспертного совета по решению губернатора Свердловской области.

22. Председатель Экспертного совета созывает и ведет заседания Экспертного совета, а также выполняет иные обязанности по руководству Экспертным советом, установленные регламентом Экспертного совета.

23. Экспертный совет проводит правовую экспертизу:

1) проектов законов Свердловской области, внесенных в порядке законодательной инициативы в Законодательное собрание Свердловской области;

2) проектов законов Свердловской области, подготовленных для принятия на референдуме Свердловской области;

3) проектов федеральных законов, подготовленных для рассмотрения в Законодательном собрании Свердловской области с целью направления их в порядке законодательной инициативы в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации;

4) законов Свердловской области, на которые в Законодательное собрание Свердловской области направлены протесты заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора Свердловской области или его заместителя.

24. Проекты правовых актов направляются на правовую экспертизу губернатором Свердловской области, председателем Законодательного собрания Свердловской области, председателем правительства Свердловской области.

Предложения о проведении правовой экспертизы законов Свердловской области, указанных в подпункте 4 пункта 23 настоящего Устава, направляются председателем Законодательного собрания Свердловской области.

(в ред. Указа губернатора Свердловской области от 30.01.2012 № 18-УГ)

(см. текст в предыдущей редакции)

25. Порядок работы Экспертного совета определяется регламентом Экспертного совета, утверждаемым решением Экспертного совета.

26. Результаты правовой экспертизы проекта правового акта или закона Свердловской области отражаются в заключении Экспертного совета.

Заключение Экспертного совета передается органу государственной власти Свердловской области, направившему на правовую экспертизу проект правового акта или предложение о проведении правовой экспертизы закона Свердловской области.

## 2.2. Технологии оценки деятельности органов управления публично-правового образования

Оценка программ и политик, как и другие элементы новой модели государственного менеджмента, появилась и укрепилась в сфере публичного администрирования в последней трети XX в. в связи с неудовлетворительным состоянием сферы публичных финансов, неэффективностью большинства социальных государственных программ<sup>38</sup>. С другой стороны, определение измеряемого влияния деятельности органов управления публично-правового образования на основные социально-экономические показатели территории является сложной задачей.

Вообще, оценка представляет собой мнение, суждение, высказанное о качествах кого-, чего-нибудь<sup>39</sup>, а также «высказывание, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта»<sup>40</sup>. В такой трактовке оценка предполагает наличие субъекта оценивания (отдельного лица или группы лиц), объектов, которым приписывается ценность или ценности которых сопоставляются; основания оценки (то есть с точки зрения кого она производится) и ее характер (абсолютная или относительная).

Соответственно, в случае оценки публичного управления речь может идти о нескольких видах оценки, которую осуществляют субъекты оценивания. Во-первых, оценка может производиться уполномоченными структурами публичного управления (например, вышестоящими органами государственной власти). Во-вторых, субъектом оценки может выступать гражданское общество. В этом случае субъектами оценивания выступает либо широкий круг лиц (все граждане или все физические лица), либо отдельные категории — лица, обладающие специальным статусом (например, пассивным избирательным правом), представители отдельных ре-

---

<sup>38</sup> См.: Бочарова А. К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М., 2012. С. 13.

<sup>39</sup> См.: Оценка // Толк. словарь Ушакова [Электронный ресурс]. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>40</sup> Оценка // Филос. энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/891/](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/891/) (дата обращения: 01.10.2018).

альных или сконструированных групп («заинтересованные лица», «представители бизнес-сообщества», «референтные группы», «эксперты» и др.), либо специализированные структуры, например экспертные агентства.

Предметом оценки в основном выступают результаты деятельности органов управления либо должностных лиц по реализации одного или нескольких полномочий или функций.

Можно выделить следующие виды оценки:

1. По уровню публично-правового управления — оценка на уровне государства в целом, оценка на уровне регионов, оценка на уровне муниципальных образований.

2. По периоду оценивания — текущая (периодическая) и итоговая (по результатам реализации программ или проектов).

3. По предмету оценки — оценка эффективности или результативности деятельности органов власти и должностных лиц; оценка развития отдельных сфер жизнедеятельности публичного образования (социально-экономического развития, инвестиционной привлекательности и т. д.); оценка реализации программ и проектов; правовая оценка деятельности.

Рассмотрим более подробно технологии оценки, которые применяются в Российской Федерации.

**Первый вид технологий** — это технологии оценки эффективности деятельности органов публичного управления и должностных лиц. К ним относятся:

1. Оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В Российской Федерации построение системы по определению эффективности регионального управления ведется с 2006 года. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен ст. 26.3–2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». В развитие положений данной нормы были приняты Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности



органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и ряд постановлений Правительства РФ в данной сфере. Как отмечает ряд авторов, основной проблемой сложившейся системы является невозможность оценить на основе утвержденных показателей деятельность конкретного органа, особенно через призму состояния управляемых объектов. Кроме этого, для данной методики характерны такие проблемы, как слабая сопоставимость утвержденных показателей, отсутствие связи с целевыми показателями государственной политики<sup>41</sup>. Методика оценки (в том числе перечень показателей) к 2018 г. претерпела ряд изменений<sup>42</sup>. В настоящее время она строится на основе норм, установленных Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и ряда постановлений Правительства РФ. Согласно им оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ведется по двум направлениям: по повышению уровня социально-экономического развития и достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий<sup>43</sup>.

2. Технология оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включает в себя следующие этапы:

— Федеральные органы исполнительной власти и организации (Росстат, Минстрой, МВД, Росприроднадзор, Росводресурсы, ФНС, Минфин, ФСО, Минтруд, АНКО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов») представляют информацию по 24 показателям оценки в Министерство экономического развития РФ до 15 августа года, следующего за отчетным. Например, Росстат направляет информацию по 10 показателям, таким как

---

<sup>41</sup> См.: Еремина О. Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал рос. права. 2016. № 11 (239). С. 89.

<sup>42</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2014 года / А. В. Чепус и др. // International journal of professional science. 2016. № 3. С. 64–68.

<sup>43</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации

ожидаемая продолжительность жизни при рождении, динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте РФ, и др.;

— Минэкономразвития представляет ежегодно Правительству РФ проект доклада об оценке эффективности до 1 октября года, следующего за отчетным;

— Правительство РФ представляет ежегодно Президенту РФ доклад об оценке эффективности до 1 ноября по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за трехлетний период, предшествующий отчетному периоду;

— субъекты РФ в соответствии со значениями оценки эффективности деятельности распределяются в зависимости от степени достижения высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала. При этом субъекту, имеющему наибольшую оценку, присваивается 1-е место. Гранты выделяются Правительством из федерального бюджета бюджетам 40 субъектов РФ, которым с учетом значений оценки эффективности деятельности им присваивают места с 1 по 40<sup>44</sup>.

В целом все показатели можно разделить следующим образом: экономический блок, в котором раскрываются показатели развития социальной сферы, и результаты опросов населения. В оценке эффективности деятельности учитывается мнение населения — из 24 представленных показателей шесть предполагают оценку со стороны населения (отказались от оценивания населением деятельности региональных органов власти) со второго квартала 2018 г.: условия для самореализации, в том числе для самореализации детей; оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; доля жителей субъекта РФ, столкнувшихся с проявлениями коррупции;

---

от 14.11.2017 № 548 // Офиц. сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>44</sup> См.: Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ

оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти РФ; результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы<sup>45</sup>.

*Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.* Согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607, данная технология предполагает два этапа:

— главы местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно до 1 мая обязаны представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности и размещать указанные доклады в сети Интернет;

— субъект Российской Федерации размещает Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в его границах, на официальном сайте субъекта РФ в сети Интернет до 1 октября года, следующего за отчетным<sup>46</sup>.

Данный указ устанавливает перечень из 13 основных показателей оценки эффективности, в котором в том числе присутствует число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек, доля протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром, удовлетворенность населения деятельностью органов

---

от 19 апреля 2018 г. № 472 // Офиц. сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/116251/> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>45</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 [офиц. сетевой ресурс Президента России]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>46</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 // Офиц. сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276> (дата обращения: 01.09.2018)

местного самоуправления городского округа (муниципального района) и другие<sup>47</sup>. Для выявления удовлетворенность населения Правительством РФ рекомендовано проведение независимых опросов населения<sup>48</sup> по трем критериям: удовлетворенность населения организациями транспортного обслуживания в муниципальном образовании; удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании; удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами — уровнем организации теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения<sup>49</sup>. Также Постановлениями Правительства РФ установлен перечень дополнительных показателей<sup>50</sup> и утверждена методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе типовая форма докладов глав муниципальных образований. Показатели для оценки эффективности деятельности ОМС городских округов и му-

---

<sup>47</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов,...

<sup>48</sup> См.: О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>49</sup> См.: Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 „Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов“» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный сайт Правительства РФ]. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018 г.).

<sup>50</sup> См.: Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/?page=3> (дата обращения: 01.12.2018).

муниципальных районов разделены на следующие сферы: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, физическая культура и спорт, культура, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления<sup>51</sup>. По результатам оценки, в соответствии с перечнем показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, субъектами РФ принимается решение о выделении субсидий для муниципальных образований<sup>52</sup>.

*Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.* Данный вид оценки был внедрен в 2016 г. в рамках реализации приоритетной программы по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Система оценки состоит из следующих основных элементов:

- базовая модель и показатели контрольно-надзорной деятельности, определенные на ее основе;
- механизм автоматизированного сбора и анализа данных, включая статистические данные, позволяющие оценить уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности;
- порядок анализа показателей контрольно-надзорной деятельности и применения результатов указанного анализа<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> См.: Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>52</sup> См.: Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям...

<sup>53</sup> Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (с изменениями на 27 апреля 2018 года) : Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-п // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/106605/> (дата обращения: 01.09.2018).

Органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, самостоятельно определяют перечень показателей для каждого вида контрольно-надзорной деятельности на основе типового перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Показатели состоят из двух групп ключевых и одной группы индикативных:

— показатели группы «А» являются ключевыми показателями и отражают существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей в подконтрольных (поднадзорных) сферах, к которым применяется определенный вид контрольно-надзорной деятельности;

— показатели группы «Б» являются ключевыми показателями и отражают, в какой степени достигнутый уровень результативности контрольно-надзорной деятельности органа исполнительной власти соответствует бюджетным затратам на ее осуществление, а также издержкам, понесенным подконтрольными субъектами;

— показатели группы «В» являются индикативными показателями, характеризующими различные аспекты контрольно-надзорной деятельности, и используются для расчета показателей результативности и эффективности. Данная группа показателей делится на четыре подгруппы индикативных показателей, характеризующих: объем задействованных ресурсов; непосредственное состояние подконтрольной сферы; качество проводимых мероприятий в части предотвращения вреда ценностей, охраняемым законом; объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, предназначенные для учета объема затраченных ресурсов<sup>54</sup>.

4) Оценка эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений и их руководителей. Данный вид оценки был введен в рамках реализации Программы поэтапного совер-

---

<sup>54</sup> См.: Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности : Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р // Офиц. сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/106068/> (дата обращения: 01.09.2018).

шенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 гг.<sup>55</sup> Порядок проведения оценки эффективности деятельности учреждений, их руководителей и работников, включая создание и порядок работы оценочной комиссии, критерии оценки, установление балльной системы оценок, рассмотрение отчетов (докладов) руководителей, работников профильными подразделениями, подготовку заключений о степени эффективности и результативности деятельности учреждения, их руководителя и работников, подготовку рекомендаций по результатам полученной оценки определяют публично-правовые образования самостоятельно на основе рекомендаций федеральных отраслевых органов исполнительной власти в сфере образования, культуры, здравоохранения, социального обслуживания<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> См.: Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 годы : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р // Офиц. сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/85095/> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>56</sup> См.: Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников : Приказ Минздрава России от 28.06.2013 № 421 // Проф. справ. система «Кодекс» : [офиц. сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499032957> ; Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников : Приказ Минкультуры России от 28 июня 2013 г. № 920 // Проф. справ. система «Кодекс» : [офиц. сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499032358> ; О методических рекомендациях по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников : Приказ Минтруда России от 1 июля 2013 г. № 287 // Проф. справ. система «Кодекс» : [офиц. сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456000112> ; О разработке показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников : письмо Минобрнауки России от 20 июня 2013 года

Показатели эффективности деятельности учреждений и их руководителей должны характеризовать: основную деятельность учреждения; финансово-экономическую деятельность учреждения (в том числе по оказанию услуг и выполнения государственного или муниципального задания), деятельность учреждения (руководителя), направленную на работу с кадрами.

Рекомендуется проводить оценку выполнения целевых показателей эффективности деятельности учреждений не реже одного раза в год, их руководителей и работников — ежеквартально в соответствии с установленными критериями оценки их деятельности, путем суммирования баллов за отчетный период и формирования рейтинговых таблиц.

**Второй вид** технологий оценки представляет собой оценку качества оказания государственных и муниципальных услуг. В настоящее время данная оценка проводится во всех публично-правовых образованиях и организуется в виде:

1. Для услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления, в виде мониторинга качества оказания государственных или муниципальных услуг и (или) социологического опроса населения. Необходимо отметить, критерии и формы оценивания устанавливаются публично-правовыми образованиями самостоятельно и могут существенно отличаться. Сбор мнений граждан может осуществляться как в традиционной форме (анкетирование, интервьюирование), так и с использованием ИК-технологий (СМС получателям услуг с просьбой оценить качество услуги; опрос через электронные терминалы или иные устройства, расположенные непосредственно в местах предоставления услуг; опрос через специализированный ресурс в сети Интернет — сайт «Ваш контроль» ([www.vashkontrol.ru](http://www.vashkontrol.ru)), а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг).

2. Отдельно предусмотрена система оценки государственных и муниципальных услуг, которые оказывают учреждения социальной сферы. Она проводится в форме независимой оценки качества.



Технология независимой оценки качества в основном определена федеральным законодательством и является одной из форм общественного контроля и предоставления гражданам информации о качестве оказания услуг организациями культуры, учреждениями и предприятиями социального обслуживания, медицинскими организациями, учреждений, ведущих образовательную деятельность (делится на независимую оценку образовательной деятельности и независимую оценку качества подготовки)<sup>57</sup>. Координация деятельности по проведению технологий независимой оценки оказания услуг, методическое обеспечение в сферах культуры, социального обслуживания, охраны здоровья, образования, осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, в порядке, установленном Правительством РФ.

3. Более подробно технологии независимой оценки описаны в ведомственных нормативных актах<sup>58</sup>. Для оценки условий оказа-

---

<sup>57</sup> См.: О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 // Официальный ресурс Президента России : [официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35261> (дата обращения: 01.08.2018) ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования : Федеральный закон от 21.07.2014 № 256-ФЗ // Официальный ресурс Президента России : [официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38790> ; Основы законодательства Российской Федерации о культуре : Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 (ст. 36.1) // Законодательство Российской Федерации : сборник основных федеральных законов : [официальный сайт]. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-kulture-n-3612-1/> ; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон (ст. 79.1) // Законодательство Российской Федерации : сборник основных федеральных законов [Официальный сайт]. URL: <https://fzrf.su/zakon/ob-ohrane-zdorovya-grazhdan-323-fz/> ; Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон (ст. 95.2) от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Официальный ресурс Президента России : [официальный сайт]. URL: <http://government.ru/activities/selection/525/20175/> ; Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : Федеральный закон (ст. 23.1) : Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Официальный ресурс Президента России : [официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38016> (дата обращения: 09.04.2018).

<sup>58</sup> См.: Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями культуры : Приказ Минкультуры России

ния услуг в сфере культуры предусмотрены 16 показателей, в социальном обслуживании в зависимости от типа учреждения от 26 до 33 показателей, в здравоохранении установлены 17–18 показателей для медицинских организаций, оказывающих разные виды помощи, в образовании — 16 показателей<sup>59</sup>. Результаты оценки учитываются в докладах об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

**Третий вид технологий оценки** — оценка гражданами эффективности деятельности руководителей с учетом качества предоставления ими государственных услуг. Федеральное законодательство устанавливает правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей и перечень государственных услуг, которые попадают под оценку. Этот вид оценки проводится по установленному перечню услуг в отношении:

1) руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)<sup>60</sup>;

---

от 25.02.2015 № 288 // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/66> ; Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания: приказ Минтруда России от 25.02.2015 № 288 // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/339> ; Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг медицинскими организациями : Приказ Минздрава России от 28.11.2014 № 787н // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/27> ; Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность : Приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1547 // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/63> (дата обращения: 09.04.2018).

<sup>59</sup> См.: О функционировании системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги : доклад Минтруда (февраль 2017) // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/nsok/20/9> (дата обращения: 20.03.2018).

<sup>60</sup> См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

2) руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, у которых контрольный пакет акций находится в собственности субъекта или в муниципальной собственности<sup>61</sup>;

3) руководителей многофункциональных центров.

В ходе проведения оценки выявляется мнение гражданина о качестве предоставления государственных (муниципальных) услуг по 5-балльной шкале) по следующим основным критериям: время предоставления услуг; время ожидания в очереди; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены услуги; доступность информации о порядке предоставления услуг. Для оценки услуг, предоставляемых в электронном виде, используются такие критерии качества, как доступность информации о порядке предоставления услуг, доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления услуг, доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения услуг и других<sup>62</sup>.

---

(их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей : Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // Офиц. интернет-портал правовой информации : [офиц. сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102161532> (дата обращения: 20.03.2018).

<sup>61</sup> См.: Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Свердловской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области : Указ губернатора Свердловской области от 21.04.2014 № 202-УГ // Офиц. интернет-портал правовой информации : [офиц. сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201610140004> (дата обращения: 20.09.2018).

<sup>62</sup> См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

Неудовлетворительная оценка населением качества оказания государственных услуг является одним из критериев принятия решения о досрочном прекращении исполнения своих должностных обязанностей руководителями.

**Четвертый вид** оценки — оценка реализации программ и проектов. Технологию оценки государственных и муниципальных программ и проектов каждое публично-правовое образование устанавливает самостоятельно. Однако основные принципы оценки заложены на федеральном уровне. Если рассматривать оценку реализации программ, то ее основные направления определены в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации<sup>63</sup>. Данные методические указания предполагают три технологии оценки: мониторинг, подготовка отчетов (годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы, докладов о ходе реализации государственной программы) и контроль реализации и оценку эффективности государственной программы.

Объектом мониторинга являются наступление контрольных событий государственной программы в установленные и ожидаемые сроки, сведения о кассовом исполнении и объемах заключенных государственных контрактов по государственной программе на отчетную дату, а также ход реализации мероприятий детального плана-графика реализации государственной программы и причины невыполнения сроков мероприятий и контрольных событий, объемов финансирования мероприятий. Ежеквартально, не позднее

---

(их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей : Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102161532> (дата обращения: 20.09.2018).

<sup>63</sup> См.: Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 // Проф. справ. система «Кодекс» : [официальный сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 20.09.2018).

15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом (за исключением IV квартала), участники и соисполнители государственной программы заполняют необходимую информацию в форме мониторинга реализации государственной программы на портале госпрограмм<sup>64</sup>.

Методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки в процессе и по итогам реализации программы. Методику оценки эффективности разрабатывает ответственный исполнитель программы (исполнительный орган государственной власти), он также использует методику эффективности в целях внутреннего контроля за исполнением хода реализации государственной программы. Методика должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации. Методика оценки эффективности государственной программы включает проведение оценки: 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом; 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Требования к оценке реализации проектов на федеральном уровне содержатся в Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Положение предусматривает проведение мониторинга реализации приоритетных проектов (программ), а также плановых оценок и иных контрольных мероприятий. Мониторинг представляет собой систему мероприятий по измерению фактических параметров приоритетных проектов

---

<sup>64</sup> См.: Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 // Проф. справ. система «Кодекс» : [офф. сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 20.09.2018).

(программ), расчету отклонения фактических параметров приоритетных проектов (программ) от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации приоритетных проектов (программ), принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий<sup>65</sup>. Он проводится в отношении: а) паспорта приоритетного проекта (программы); б) сводного плана приоритетного проекта (программы); в) рабочего плана приоритетного проекта (программы).

Мониторинг реализации приоритетных проектов (программ) осуществляют: руководитель приоритетного проекта (программы); проектный комитет; президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам; федеральный проектный офис. Руководителем приоритетного проекта (программы) подготавливается ежегодный отчет о ходе его реализации в сроки, определенные сводным планом приоритетного проекта (программы). После одобрения проектным комитетом указанный отчет публикуется функциональным заказчиком приоритетного проекта (программы). Ежегодный сводный отчет о ходе реализации портфеля приоритетных проектов (программ) подготавливается федеральным проектным офисом и публикуется по итогам одобрения президиумом Совета.

Плановые оценки и иные контрольные мероприятия в отношении реализуемых приоритетных проектов (программ) могут проводиться различными субъектами. Федеральным проектным офисом проводятся:

1) плановые оценки — ежегодная комплексная оценка приоритетного проекта (программы); оперативная оценка хода реализации приоритетного проекта (программы) при прохождении ключевых этапов и контрольных точек, в том числе в отношении достижения ожидаемых результатов и выгод приоритетного проекта (программы); оценка успешности и итогов реализации приоритетного проекта (программы);

---

<sup>65</sup> См.: Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050 // Проф. справ. система «Кодекс» : [офиц. сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 01.10.2018).

2) экстренная углубленная оценка или иное контрольное мероприятие в целях разрешения кризисной ситуации, связанной с реализацией приоритетного проекта (программы), а также оперативная оценка реализации антикризисных мероприятий.

Также плановые оценки, проверки и иные контрольные мероприятия могут проводиться органами государственной власти, а также государственными и иными организациями в соответствии с установленным с планом согласований и контрольных мероприятий приоритетного проекта (программы).

По итогам проведенных оценок и иных контрольных мероприятий Президент Российской Федерации, Совет, Правительство Российской Федерации, президиум Совета, проектный комитет могут принять решения о внесении изменений в паспорт, сводный план, рабочий план приоритетного проекта (программы)<sup>66</sup>.

**Пятый вид** технологий оценки — оценка профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Внедрение механизмов оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе в соответствии с подпунктом «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Технологии оценки профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих определяются органами государственной власти и местного самоуправления самостоятельно. Министерство труда и социального развития РФ рекомендует проводить комплексную оценку профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, которая включает в себя:

— оценку квалификации гражданского служащего (соответствия уровня и направления подготовки (специальности) профессионального образования, стажа гражданской службы (го-

---

<sup>66</sup> См.: Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050 // Проф. справ. система «Кодекс» : [официальный сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 01.10.2018).

сударственной службы иных видов) или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональных знаний и навыков гражданского служащего квалификационным требованиям к должности гражданской службы);

- оценку профессиональных качеств гражданского служащего (соответствия профессиональных качеств гражданского служащего модели профессиональных качеств);

- оценку эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, в том числе общественную оценку (соответствия эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего показателям эффективности и результативности)<sup>67</sup>.

Оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего заключается в оценке способностей гражданского служащего к достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов в полном объеме с требуемым качеством в установленный срок при оптимальном использовании организационных, кадровых, финансовых, информационных и других типов ресурсов, имеющихся в распоряжении государственного органа. Она проводится путем сопоставления значений показателей, отражающих планируемый и достигнутый результат профессиональной служебной деятельности отдельных гражданских служащих, структурных подразделений государственного органа и государственного органа в целом по завершению установленного отчетного периода.

Кроме обязательных видов оценки, предусмотренных правовыми актами РФ, для оценивания государственного и муниципального управления применяется рейтингование — составление различных индексов и рейтингов. По уровню оценки можно выделить международные и национальные индексы и рейтинги. В основном данную оценку деятельности органов управления публично-правовых обра-

---

<sup>67</sup> См.: Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) от 23.08.2017 // Минтруд России : [офиц. сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4> (дата обращения: 20.03.2018).



зований проводят специализированные субъекты — экспертные сообщества и организации.

В настоящее время можно отметить работу как зарубежных, так и российских независимых агентств в данной сфере. В мировой практике значительное влияние в данном вопросе имеет ряд неправительственных организаций, которые составляют различные рейтинги по оценке национальных государств. Во-первых, значительная роль в этой сфере принадлежит международным неправительственным организациям (МНО). Например, МНО World Justice Project формирует Индекс открытости правительства в странах мира; МНО Freedom House на основе ежегодных исследований составляет рейтинг состояния свободы средств массовой информации в странах мира; МНО Transparency International проводит глобальное исследование стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе и на его основе составляет рейтинг государств по Индексу восприятия коррупции и т. д. Для межстрановой оценки часто используется интегральный показатель — индекс GRICS, показатель которого состоит из шести индексов, таких как индекс гражданских свобод, политических прав и участия граждан; индекс политической стабильности; индекс качества оказываемых услуг и эффективности правительства; индекс качества законодательства; индекс уровня доверия и исполнимости гражданами законов; индекс контроля коррупции в обществе<sup>68</sup>.

Во-вторых, оценкой занимаются и специализированные коммерческие организации. Так, аналитическое подразделение британского журнала Economist Исследовательская компания The Economist Intelligence Unit ежегодно составляет ряд рейтингов — рейтинг городов мира по уровню качества жизни, рейтинг качества смерти в странах мира, рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности, по уровню благоприятных условий ведения бизнеса и других<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> См.: Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS) // WORLD BANK GROUP [Электронный ресурс]. URL: <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/public-sector-reform> (дата обращения: 29.09.2018).

<sup>69</sup> См.: Рейтинги стран и регионов // Гуманитар. технологии : аналит. портал [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/research/countries-rnning> (дата обращения: 01.10.2018).

В России также появилась подобная практика. Рейтинги составляются как уполномоченными органами государственной власти, так и независимыми некоммерческими организациями. Среди них можно выделить:

1) Рейтинговое агентство «РИА Рейтинг» медиагруппы МИА «Россия сегодня» формирует более десяти различных рейтингов, среди которых:

— рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ построен на основе агрегирования ключевых показателей регионального развития, позволяет дать ответ на вопрос о позициях того или иного региона на экономической карте России, определить диспропорции в уровне регионального развития. В рейтинге учитываются показатели масштаба и эффективности экономики, показатели социальной и бюджетной сферы<sup>70</sup>;

— рейтинг регионов по качеству жизни строится на основе комплексного учета различных показателей, фиксирующих фактическое состояние тех или иных аспектов условий жизни, ситуации в социальной сфере. На основе учитываемых 72 индикаторов рассчитан рейтинговый балл, который выступает в качестве оценки межрегиональных различий и критерия ранжирования регионов<sup>71</sup>;

— рейтинг регионов по уровню жизни семей рассчитывается по остатку денежных средств семьи, получаемых в виде заработной платы, после минимальных расходов на основании данных Росстата. В качестве минимального уровня затрат использовался региональный прожиточный минимум<sup>72</sup>.

2) Рейтинговое агентство «Эксперт РА» — рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России (с 1996 г.). Он направ-

---

<sup>70</sup> См.: Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 года // Россия сегодня. РИА. Рейтинг [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>71</sup> См.: Рейтинг регионов по качеству жизни по итогам 2017 года // Россия сегодня. РИА Рейтинг. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru/region/s/20180214/630082372.html> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>72</sup> См.: Рейтинг регионов по уровню жизни семей субъектов РФ по итогам 2017 года // Россия сегодня. РИА Рейтинг. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru/region/s/20180607/630096049.html> (дата обращения: 01.10.2018).

лен на сравнение преимуществ и недостатков инвестиционного климата субъектов Федерации, выработку предложений для дальнейшей деятельности региональных властей по улучшению позиций своих регионов в рейтинге. Рейтинг составляется на основе статистических данных и в настоящее время оценивает потенциалы регионов (финансовый, инфраструктурный, инновационный, туристический, трудовой и др.) и интегральный риск. В рейтинговой шкале лучший результат — 1А (высокий потенциал — минимальный риск), худший — 3D (низкий потенциал — экстремальный риск)<sup>73</sup>.

3) Агентство стратегических инициатив — национальный рейтинг состояния инвестиционного климата (с 2014 г.). Данный рейтинг оценивает усилия региональных властей по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и выявляет лучшие практики, а его результаты стимулируют конкуренцию в борьбе за инвестиции на региональном уровне. Составляется на основе 45 индикаторов по четырем направлениям: «регуляторная среда», «институты для бизнеса», «инфраструктура и ресурсы», «поддержка малого предпринимательства». В каждом регионе агентство формирует базы экспертов, в которые входят представители таких объединений, как «Опора России», Торгово-промышленная палата и др., а также бизнеса. Всего рейтинг составляется на основе опроса более 400 тыс. экспертов и респондентов<sup>74</sup>.

4) Общероссийская общественная организация «Зеленый патруль» — экологический рейтинг субъектов Российской Федерации. Идеология рейтинга сформирована с учетом принципов устойчивого развития в соответствии с Декларацией Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.)<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> См.: Как измеряют инвестиционный рейтинг регионов // ТАСС. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/4846319> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>74</sup> См.: Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>75</sup> См.: Экологический рейтинг субъектов Российской Федерации // Общерос. общ. организация «Зеленый патруль». 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://gree.ru/>

5) Национальное рейтинговое агентство (НРА) — рейтинг инвестиционной привлекательности регионов РФ (с 2013 г.). Он является дистанционным (данные берутся на основе официальной статистики и экспертных оценок, а не по итогам опросов на местах), учитывает семь факторов: региональную инфраструктуру, производственный потенциал, внутренний рынок, институциональную среду, финансовую устойчивость, трудовые ресурсы и географическое положение с учетом ресурсной базы. Шкала инвестиционной привлекательности — от IC1 (высший рейтинг) до IC9 (низший).

6) Автоматизированная информационная система «Инфометр»<sup>76</sup> — мониторинг государственных баз данных. В работу сервиса положен метод веб-контент анализа: содержание сайтов изучается в режиме онлайн для определения наличия или отсутствия количественных и качественных характеристик, содержащихся в требованиях законодательных документов с учетом полноты, актуальности, навигационной и форматной доступности, социальной значимости контента, а также компетенции самих органов власти.

7) Официальный портал bus.gov.ru — топ рейтинг субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по оценке качества услуг в сфере здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания<sup>77</sup>.

Причина разработки анализируемых технологий — это потребность общества в оценке различных программ, проектов, деятельности должностных лиц и политик. При этом основная цель — это максимальное достижение цели и результатов деятельности органами власти и подведомственными им организациями. Это позволяет отнести эти виды технологий к концептам управления по целям и результатам, реализация которых на практике, несомненно, интегрирована. Технологии оценки можно разделить на несколько

---

npatrol.ru/sites/default/files/styles/prezentaciya\_reytinga\_point\_new\_zamena\_tablicy\_1\_slayd\_fon.pdf (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>76</sup> См.: Автоматизированная информационная система «Инфометр». 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://infometer.org/> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>77</sup> См.: Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://bus.gov.ru/pub/top-ppo> (дата обращения: 01.10.2018).

видов: во-первых, по предметам оценок — результаты деятельности органов управления либо должностных лиц по реализации одного или нескольких полномочий или функций; во-вторых, по оценке качества оказания государственных и муниципальных услуг. Также возможна классификация технологий оценки по следующим характеристикам: по уровню публично-правового управления (на уровнях государства в целом, регионов, муниципальных образований); по периоду оценивания (текущая (периодическая) и итоговая (по результатам реализации программ или проектов)); по предмету оценки эффективности или результативности деятельности органов власти и должностных лиц; развития отдельных сфер жизнедеятельности публичного образования; реализации программ и проектов и правовая оценка деятельности.

Несмотря на различие технологий по видам оценки, их объединяют следующие концептуальные характеристики. Это цель осуществления технологий — повышение результативности и эффективности деятельности органов власти и должностных лиц. Далее эти виды технологий разрабатывают и реализуют конкретные субъекты, как правило, органы власти. При осуществлении любой технологии оценки они обязаны соблюдать этапы и сроки, установленные нормативными правовыми актами. Организация конкретных действий или процедур осуществляется на основе полномочий субъектов, реализующих конкретные технологии оценки, и представляет собой конкретные алгоритмы. Помимо органов власти, в разных видах оценок, позволяющих оценить степень эффективности и результативности, принимают участие специализированные субъекты — экспертные сообщества и организации, а также представители гражданского общества. Показатели для оценки эффективности деятельности чего-либо или кого-либо производны от компетенций субъектов, осуществляющих конкретную технологию. Спецификой этих технологий является автоматизированный сбор и анализ данных, автоматизированная информационная система. Исходя из принципа открытости деятельности органов власти, большинство полученных результатов размещаются на соответствующих сайтах. Для каждого вида оценивания применяются разные методы (количественные, качественные), рейтингование, то есть составление различных ин-

дексов и рейтингов. Субъекты технологий оценки имеют определенную самостоятельность. Но, однако, основные принципы разных видов оценок определены на федеральном уровне, для соблюдения таковых принципов и упорядочивания действий соответствующими федеральными органами власти разрабатываются методические указания. По результатам разных видов оценок вышестоящими органами власти принимаются управленческие решения.

## **Практические задания**

### **Задания**

#### **Задание 1.**

Подготовьте доклад на одну из тем. Предлагаемые темы на выбор:

1) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики избирательной технологии, реализуемой уполномоченным органом государственной власти на региональном уровне.

2) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии выборов как формы реализации интересов гражданского общества.

3) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии проведения референдума и публичных слушаний.

4) Технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных палат в публично-правовых образованиях.

5) Технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных советов в публично-правовых образованиях.

6) Технология разработки рекомендаций общественными советами в публично-правовых образованиях органам власти.

7) Технология проведения общественных проверок деятельности исполнительных органов государственной власти общественными палатами.

8) Технология проведения экспертизы законопроекта РФ независимыми экспертами общественных палат.

При подготовке материала учтите следующие обязательные аспекты:

- нормативные правовые акты, которые должны быть учтены субъектами публичного управления при разработке и реализации этой технологии;
- цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;
- основные понятия, которые должны использовать субъекты публичного управления при разработке и реализации этой технологии;
- перечень и последовательность процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для того, чтобы осуществить эту технологию;
- сроки осуществления процедур (мероприятий или действий), которые должны соблюдать субъекты публичного управления при реализации этой технологии;
- показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии;
- пример осуществления этой технологии в конкретном субъекте РФ.

## Задание 2.

Выполнение задания состоит из двух этапов.

На первом этапе студенты формируют группы от 4 до 6 человек. В каждой группе обсуждают наиболее результативные технологии (из предложенного перечня), по мнению членов. Для оценки обсуждаемых технологий предлагается метод ранжирования: 10 баллов — самая высокая оценка, 1 балл — самая низкая оценка. Каждая группа публично представляет результаты ранжирования технологий и приводит свои аргументы в пользу конкретной технологии. По результатам обсуждения для дальнейшей групповой работы отбирают технологии, оцененные от 8 до 10 баллов.

*Перечень технологий для обсуждения:*

- 1) избирательные технологии;
- 2) технологии выборов;
- 3) технологии проведения референдума и публичных слушаний;

4) технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных палат субъектов РФ;

5) технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных советов, созданных при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

6) технология разработки рекомендаций общественными советами, созданными при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

7) технология проведения общественных проверок деятельности исполнительных органов государственной власти общественными палатами субъектов РФ;

8) технология проведения экспертизы законопроекта РФ независимыми экспертами общественных палат субъектов РФ.

На втором этапе каждая группа выбирает одну из технологий, оцененную от 8 до 10 баллов. Группа должна разработать технологическую карту для осуществления технологии. При этом в структуре технологической карты нужно отразить планируемые этапы, процедуры на каждом этапе, ответственных лиц и планируемый результат по результатам осуществления технологии. Результаты работы нужно публично представить и защитить.

### **2.3. Технологии участия населения в публичном управлении**

Основополагающие положения в сфере взаимодействия государства и общества содержатся в Конституции РФ 1993 г., где в ст. 3 четко установлено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) : [официальный сайт]. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 19.05.2018).



Участие населения в публичном управлении остается одним из наиболее актуальных вопросов на современном этапе развития российского государства. Особое внимание при этом обращается на формы участия граждан в осуществлении управления государством, их права и обязанности при реализации данных форм, а также правовые последствия.

В соответствии с этим можно выделить технологии участия населения в публичном управлении:

1. Технологии индивидуального и группового участия: через общественные организации, политические партии и объединения.

2. По статусу участников можно выделить технологии, в которых принимает участие население, проживающее на определенной территории; граждане, наделенные активным или пассивным избирательным правом; граждане, наделенные специальным статусом (например, независимые эксперты, члены общественных палат и советов); представители различных институтов гражданского общества (бизнеса, общественных объединений, политических партий).

3. Технологии могут предполагать участие населения в публичном управлении как непосредственное (например, референдум), так и опосредованное — путем делегирования своих правомочий органам и должностным лицам через выборы.

4. По функциям управления можно выделить технологии участия населения в планировании, участия в принятии решений, участия в реализации решений, участия в осуществлении контроля.

Рассмотрим указанные технологии более подробно.

Технологии участия в принятии решений можно разделить по степени влияния на принятие решения органами публичного управления: технологии участия граждан с принятием решений, обязательных для исполнения; технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления; технологии высказывания мнения населения для последующего принятия решений.

Приведем примеры по технологиям из каждой группы.

1. К технологиям участия граждан с принятием решений, обязательных для исполнения, можно отнести референдумы, выборы,

голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований, сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Основными законодательными актами, регулирующими технологии участия граждан в публичном управлении с принятием решений, являются Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующий технологии проведения выборов и референдумов, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который регламентирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», регламентирующий вопросы проведения референдума Российской Федерации.

Рассмотрим технологии проведения референдумов. В структуру технологии проведения референдумов на различных уровнях публичного управления могут входить следующие элементы: субъекты выдвижения инициативы о проведении референдума; субъекты принятия решения о проведении референдума; субъекты, среди которых проводится референдум; вопросы, по которым может проводиться референдум и вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум; принципы и правила проведения; этапы и сроки проведения; правовые последствия проведения. Характеристика отдельных элементов проведения референдумов на уровне РФ, субъектов РФ и муниципальных образований представлена в табл. 3.

Важной характеристикой референдума является обязательный характер его проведения на территории соответствующего публично-правового образования, что не нуждается в утверждении органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Таблица 3  
Элементы технологии проведения референдумов на различных уровнях публичного управления\*

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
Кто принимает участие	Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих или находящихся за пределами территории РФ	Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ	Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования
По каким вопросам	1) проект новой Конституции РФ; 2) проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ; 3) вопросы, отнесенные к ведению РФ, а также к совместному ведению РФ и субъектов РФ	Вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, за исключением установленных ст. 12 67-ФЗ. Законом субъекта РФ могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум	Вопросы местного значения, за исключением установленных ст. 12 67-ФЗ. Уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум
Кому принадлежит инициатива	1. Не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тысяч из них	1. Избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах.	1. Избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
	2. Конституционное собрание. 3. Федеральный орган власти	2. Гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы субъекта РФ устанавливается законом субъекта РФ, но не менее 20 человек	2. Гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы местного референдума устанавливается законом субъекта РФ, но не менее 10 человек. 3. Совместно представительный орган местного самоуправления и глава местной администрации
Порядок принятия решения о проведении референдум	1. Участники референдума образуют инициативную группу которая должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ, каждая не менее 100 участников референдума.	1. Инициативная группа по проведению референдума образуется в избирательную комиссию соответствующего уровня с ходатайством о регистрации группы. 2. Комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства обязана его рассмотреть и принять решение.	

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
2. Проводится собрание инициативной группы о создании региональной группы, с извещением региональной комиссии не позднее чем за пять дней до дня проведения.	3. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации региональной подгруппы.	3. Законодательный (представительный) орган субъекта проверяет соответствие вопроса, предлагаемого для внесения на референдум, требованиям ст. 12 67-ФЗ в сроки не более 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства.	3. Законодательный (представительный) орган обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для внесения на референдум, требованиям ст. 12 67-ФЗ в сроки не более 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства.
4. Избирательная комиссия субъекта РФ незамедлительно уведомляет ЦИК о вопросе (вопросах) референдума.	5. ЦИК в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным ст. 6 5-ФЗ, и принимает соответствующее решение.	5. Инициативная группа проводит сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 2 % для референдума субъекта РФ и 5 % для местного референдума от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума.	5. Инициативная группа проводит сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 2 % для референдума субъекта РФ и 5 % для местного референдума от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума.
14. Избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства проверяет его соответствие требованиям, предусмотренным 5-ФЗ, и принимает решение о регистрации или отказе.		6. Подписные листы и протокол об итогах сбора подписей представляются в комиссию. По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, копия которого передается инициативной группе не позднее чем за 2 дня до заседания комиссии.	6. Подписные листы и протокол об итогах сбора подписей представляются в комиссию. По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, копия которого передается инициативной группе не позднее чем за 2 дня до заседания комиссии.

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
	<p>6. В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и обратиться с указанным ходатайством в ЦИК не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы.</p> <p>7. ЦИК устанавливает соответствие ходатайства инициативной группы требованиям 5-ФЗ, в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы.</p> <p>8. Инициативная группа в течение 45 дней после регистрации обязана собрать не менее двух миллионов подписей участников референдума.</p>	<p>7. Комиссия в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписанных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы, экземпляр протокола и копию своего постановления в законодательный (представительный) орган.</p> <p>8. Назначается законодательным (представительным) органом. Для местного референдума в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок — судом.</p>	

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
	<p>9. Подписные листы передаются в ЦИК, который в течение 30 дней проверяет не менее 40 % подписей, отобранных путем жеребьевки.</p> <p>10. По итогам проверки ЦИК в течение пяти дней принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума и направляет его президенту страны, уведомляя при этом обе палаты парламента.</p> <p>11. После получения заключения ЦИК Президент РФ в течение 10 дней обращается в Конституционный суд с запросом о соответствии инициативы проведения плебисцита основному закону страны.</p> <p>12. В случае положительного решения суда Президент не позднее чем через 15 дней назначает дату проведения все-российского референдума.</p>		

Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
Извещение о проведении референдума	Подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия решения о назначении референдума.	Подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 60 дней до дня голосования	Подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования
Подведение итогов	1. Голосование считается состоявшимся, если в нем примут участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. 2. Комиссия референдума признает решение принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании	1. Голосование считается состоявшимся, если в нем примут участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. 2. Комиссия референдума признает решение принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании	1. Голосование считается состоявшимся, если в нем примут участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. 2. Комиссия референдума признает решение принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании
Опубликование результатов	1. ЦИК направляет предварительные данные о результатах референдума редакциям СМИ по мере поступления этих данных в ЦИК. 2. Официальное опубликование результатов референдума осуществляется ЦИК в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума. 3. В течение 10 дней со дня подписания протокола о результатах референдума ЦИК в своем официальном печатном органе публикует полные данные, содержащиеся в протоколах всех избирательных комиссий субъектов РФ об итогах голосования.	1. Комиссии референдума направляют общие данные о результатах референдума в СМИ в течение одних суток после определения результатов. 2. Официальное опубликование результатов, голосов участников референдума, поданных по позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), осуществляется комиссией не позднее чем через один месяц со дня голосования. 3. Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах осуществления для референдума РФ — в течение трех месяцев со дня голосования; для референдума субъекта РФ, местного референдума — в течение двух месяцев со дня голосования.	1. Комиссии референдума направляют общие данные о результатах референдума в СМИ в течение одних суток после определения результатов. 2. Официальное опубликование результатов, голосов участников референдума, поданных по позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), осуществляется комиссией не позднее чем через один месяц со дня голосования. 3. Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах осуществления для референдума РФ — в течение трех месяцев со дня голосования; для референдума субъекта РФ, местного референдума — в течение двух месяцев со дня голосования.



Элементы технологии	Референдум РФ	Референдум субъекта РФ	Местный референдум
	<p>5. Избирательная комиссия субъекта РФ не позднее чем через три недели со дня голосования осуществляет официальное опубликование данных, содержащихся в протоколах всех территориальных и участковых комиссий об итогах голосования, в региональном государственном периодическом печатном издании.</p> <p>4. В течение двух месяцев со дня голосования ЦИК в своем официальном печатном органе публикует информацию, включающую в себя полные данные о результатах референдума.</p> <p>5. Не позднее чем через семь дней со дня такого опубликования указанные данные размещаются ЦИК в сети Интернет</p>		<p>4. В течение трех месяцев со дня официального опубликования (обнародования) полных данных о результатах они размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет</p>
Вступление в силу решения	<p>Решение вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК результатов референдума.</p> <p>Решение является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории РФ</p>		<p>Решение является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории проведения референдума.</p> <p>Решение подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта РФ, органе местного самоуправления</p>

*Примечание:* \* составлено авторами.

2. Технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления. К ним можно отнести публичные и общественные слушания, общественные обсуждения, оценку регулирующего воздействия, независимые экспертизы. Характеристики некоторых технологий, участниками которых может быть широкий круг субъектов, представлены в табл. 4.

Общей задачей технологий участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления выступает обеспечение учета общественного мнения при подготовке проектов нормативных правовых актов различного уровня. В то же время итоги применения этих технологий носят для органов управления публично-правовых образований рекомендательный характер.

Рассмотрим технологии участия населения в контроле за деятельностью органов публичного управления. Одной из основных форм участия населения в контроле за деятельностью органов публичного управления в РФ является общественный контроль. Его задачей является в том числе общественная оценка деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, которая проводится для наблюдения за их деятельностью, а также общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений<sup>79</sup>.

Правовой основой осуществления общественного контроля выступает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В то же время осуществление общественного контроля в ряде сфер (в основном обеспечения безопасности и правопорядка) регулируется отдельными федеральными законами. Например, ст. 50 Федерального закона от 07.02.2011 «О полиции», в которую включены нормы об организации общественного контроля за деятельностью полиции; ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», где указано об организации общественного экологического контроля.

---

<sup>79</sup> См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Фед. закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 12.09.2018).

Осуществлять общественный контроль могут:

- граждане РФ лично в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов;

- граждане РФ в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, в том числе профессиональных союзов и общественных объединений потребителей;

- специально созданные субъекты: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ; общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в различных формах (табл. 4).

В основном порядок реализации этих технологий определяется организаторами общественного контроля.

3) Технологии высказывания мнения населения для учета при последующем принятии решений. К ним относятся правотворческая инициатива граждан, собрания и конференции граждан, опросы граждан, обращения граждан, митинги, демонстрации и др.

Рассмотрим в качестве примера технологию работы с обращениями граждан. В Российской Федерации существует единая система, которая обеспечивает права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления<sup>80</sup>, а также на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления<sup>81</sup>. Для работы с таковыми формами получения информации и высказываниями мнений граждан

---

<sup>80</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Фед. закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ // Офиц. сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/23764> (дата обращения: 11.09.2018).

<sup>81</sup> См.: О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации : Фед. закон от 07.02.2017 г. № 8-ФЗ // Офиц. сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/23764> (дата обращения: 11.09.2018).

## Технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления\*

Элементы технологий	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
Правовые основы реализации технологий	Федеральный закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» 131-ФЗ, другие федеральные законы, например, Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 28, 31, 39, 40, 46)	Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Постановления Правительства Российской Федерации <sup>82</sup>	Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»

<sup>82</sup> См.: О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 // «Гарант» : [официальный сайт]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7b4d69/#ixzz5TKhNIOP> (дата обращения: 12.09.2018) ; О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего

Элементы технологий	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
		Приказы Министерства экономического развития РФ <sup>83</sup>	

воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.10.2017) // Офис, сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 18.09.2018) ; О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования : Постановление Правительства Российской Федерации № 421 от 2 мая 2012 года // «Гарант» : [офис, сайт]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 18.09.2018).

<sup>83</sup> См.: Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регуляторов : Приказ Минэкономразвития РФ от 22 сентября 2015 г. № 669 // «Консультант» : [офис, сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189207/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189207/)(дата обращения: 28.09.2018) ; Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта : Приказ Министерства экономического развития РФ от 11 ноября 2015 г. № 830 // Электрон. фонд прав. и норм.-техн. документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420320139> (дата обращения: 28.09.2018) ; Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений) и рекомендации по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов : Приказ Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454 // Законы, кодексы и норм.-прав. акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://legalsys.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitiya-tossii-ot-07072015-n-454-ob-utverzhenii/> (дата обращения: 13.09.2018).

Элементы технологии	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
На каком уровне публичного управления применяется	— федеральный; — субъектов РФ; — муниципальный	— федеральный; — субъектов РФ; — муниципальный (обязательно для городских округов и муниципальных районов, установленных субъектом РФ)	— федеральный; — могут быть предусмотрены на уровне субъекта РФ
Кто определяет порядок проведения	Порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором. Для муниципальных образований определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования	Определяет публично-правовое образование своим нормативным правовым актом	Разработчик проекта

Элементы технологии	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
Цель	Обсуждение вопросов, касающихся деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций	ОРВ — анализ проектов нормативно-правовых актов с целью выявить в них положения, приводящие к избыточным административным и другим ограничениям в деятельности предпринимателей, а также к необоснованным расходам как для бизнеса, так и для бюджетной системы Российской Федерации; ОФВ — анализ достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения ОРВ (при наличии), определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности	— проводится в целях совершенствования законодательной деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов; — проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Элементы технологии	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
Кто инициатор	Инициатором выступают субъекты общественного контроля. В муниципальных образованиях проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования	или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы РФ Проводится органом-разработчиком проекта нормативного правового акта	— для проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов проводятся по решению Президента; — для проектов нормативных правовых актов — по решению федеральных органов исполнительной власти
По каким вопросам	По вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами,	ОРВ — проекты нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности	Проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ



Элементы технологии	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
	<p>законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.</p> <p>Для муниципальных образований обязательные вопросы установлены ч. 3 ст. 28 131 -ФЗ</p>		
<p>Кто назначает и проводит</p>	<p>1. Субъекты общественного контроля.</p> <p>2. Органы и организации, осуществляющими публичные полномочия.</p> <p>3. В муниципальном образовании:</p> <p>1) по инициативе населения или представительного органа назначаются и проводятся представительным органом;</p> <p>2) по инициативе главы муниципального образования — главой</p>	<p>Предусмотрено три модели:</p> <p>1. Централизованная — проведение оценки и подготовка заключений сосредоточены в полномочном органе.</p> <p>2. Децентрализованная — оценка проводится непосредственно раз-работчиками, а полномочный орган проводит оценку соответствия проведенных процедур установленному порядку.</p> <p>3. Смешанная — помимо органа-разработчика и полномочного органа важная роль отведена координационному (совещательному) органу по ОРВ</p>	<p>Федеральный государственный орган, разработавший законопроект (принимавший участие в его разработке)</p>

Элементы технологий	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
Как проводятся	<p>1. Организатор заблаговременно публикует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов.</p> <p>2. Организатор обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.</p> <p>3. По результатам общественных (публичных) слушаний организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний,</p>	<p>1. Размещение уведомления о подготовке проекта акта.</p> <p>2. Подготовка проекта акта и сводного отчета.</p> <p>3. Проведение публичных консультаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— размещение уведомления о подготовке проекта акта на официальном сайте или разделе официального сайта, созданном для целей ОРВ в сети Интернет;</li> <li>— публичное обсуждение и прием предложений не менее 10 рабочих дней с даты размещения;</li> <li>— рассмотрение поступивших предложений и подготовка сводки предложений;</li> <li>— размещение сводки предложений не позднее 10 рабочих дней с момента окончания срока на официальном сайте.</li> </ul>	<p>Для законопроектов:</p> <p>1. С применением интернет-технологий — на сайте размещаются тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение: — должна обеспечиваться гражданам возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту;</p>

Элементы технологии	Публичные и общественные слушания	Оценка регулирующего и фактического воздействия	Общественные обсуждения законопроектов
	в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. 4. Итоговый документ направляется на рассмотрение в органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, и обнародуется, в том числе размещается в сети Интернет	4. Доработка разработчиком проекта акта (при необходимости) и сводного отчета по результатам публичного обсуждения. 5. Подготовка заключений о результатах ОРВ. 6. Заключение размещается на официальном сайте не позднее 5 рабочих дней со дня подписания	— доклад о результатах должен быть предоставлен Президенту РФ по истечении 90 дней со дня завершения обсуждения. 2. Без применения интернет-технологий — в виде отзывать или публичных слушаний. Информация о подготовке проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте <a href="http://regulatio.gov.ru">regulatio.gov.ru</a> в сети Интернет.
Результаты проведения	Решения носят рекомендательный характер, что не создает обязанности органов местного самоуправления в обязательном порядке их учитывать	Заключение о результатах ОРВ может являться основанием для внесения изменений или принятия решения об отказе в подготовке проекта акта	Результаты обсуждения носят рекомендательный характер

\*Примечание: составлено авторами.

разработаны методические рекомендации. Их цель — это организация учета, систематизации и обобщения обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления.

Также технологии работы с обращениями и запросами граждан похожи на технологии работы с жалобами на решение и действие (бездействие) органов публичной власти, их должностных лиц, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, МФЦ, их должностных лиц и работников, осуществляющих организацию предоставления государственных и муниципальных услуг. Основные характеристики этих групп технологий представлены в табл. 5, а формы осуществления общественного контроля — в табл. 6.

Эти технологии, с одной стороны, способствуют повышению степени гражданского участия, развитию форм и методов участия граждан в управлении государством. А с другой — власть получает информацию о состоянии общества, его социальной напряженности и существующих социальных проблемах, благодаря анализу тематики, интересующей граждан. Также общность этих технологий состоит в том, что их применение способствует осуществлению таких функций, как правозащитная, информационная и партисипативная.

Благодаря принятию и действию Конституции Российской Федерации заложены основы для развития демократического государства, права и возможность участия граждан в управлении эффективным государством. При этом технологии участия граждан в управлении государством могут быть как прямыми, так и опосредованными. В настоящее время в РФ получили распространение технологии влияния граждан на принятие решений органами публичного управления. Таковые технологии подразделяются на следующие виды: участие граждан с принятием решений, обязательных для исполнения; технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления; технологии высказывания мнения населения для учета при последующем принятии решений. Процессы разработки новых технологий этого вида могут продолжаться по мере развития потребностей общества и государства.

Таблица 5

Технологии высказывания мнения граждан для последующего принятия государственным органами и органами местного самоуправления решений путем обращений, запросов, заявлений, предложений и жалоб\*

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
Правовые основы реализации технологии	Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных»	Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ; № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»	Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» № 210-ФЗ; Постановление Правительства от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служб, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
			частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников»
На каком уровне публичного управления применяется	Федеральный, региональный, муниципальный, организационный, персональный	Федеральный, региональный, муниципальный	Федеральный, региональный, муниципальный, организационный, персональный
Цель, принципы	1) Усиление контроля граждан за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с коррупцией, обеспечение гласности и открытости деятельности публичных органов.	1) Осуществление поиска и обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.	Реализация права граждан на обращение с жалобой в органы власти, осуществляющие государственные и муниципальные услуги, внесудебное восстановление нарушений прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
	<p>2) Принципы: всеобщности права; свободы направления; добровольность; обязательности принятия обращения; сочетания гласности с неразглашением сведений в связи объективного, полного и всестороннего исследования ситуации; своевременности разрешения равной ответственности субъектов отношений</p>	<p>2) Принципы: открытость и доступность; достоверность информации; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации; соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации</p>	

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
Кто инициатор	Инициатором выступают субъекты ОГ — граждане, коллективы граждан, общественные объединения граждан, в том числе юридические лица, иностранные граждане, лица без гражданства	Инициатором выступают граждане, объединения граждан, организации — юридическое лица, общественные объединения, государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с настоящим Федеральным законом	Инициатором выступают физические и юридические лица (также индивидуальные предприниматели), в том числе через представителя заявителя
По каким вопросам	Совершенствование законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организации, осуществляющих общественно значимые функции,	Получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечения в пределах своих полномочий государственных органами, органами местного самоуправления	Направление жалоб возможно в случаях: 1) нарушения срока регистрации запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги, запроса; 2) нарушения срока предоставления государственной или муниципальной услуги;



Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
	развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и др. сфер деятельности государства и общества; реализации и восстановлению конституционных прав, свобод или конституционных прав и свобод других лиц; сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц		<p>3) требования у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги;</p> <p>4) отказе в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами РФ у заявителя;</p> <p>5) отказе в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;</p> <p>6) затребования с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами;</p>

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
			<p>7) отказе в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах;</p> <p>8) нарушения срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной или муниципальной услуги;</p> <p>9) приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги, если основания приостановления не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами</p>

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
Срок	<p>Стандартный срок регистрации обращения граждан — 3 дня, рассмотрения обращения — 30 дней, может быть продлен на 30 дней; отправка по компетенции — 7 дней, для ОГ по вопросам нарушений в сфере миграции 20 дней и 5 дней соответственно.</p> <p>Выявление запросов, порядков рассмотрения которых определен № 8-ФЗ</p>	<p>Стандартный срок регистрации обращения граждан — 3 дня, рассмотрения обращения — 30 дней, может быть продлен на 15 дней; отправка по компетенции — 7 дней, для ОГ по вопросам нарушений в сфере миграции 20 дней и 5 дней соответственно</p>	<p>Стандартный срок регистрации жалоб: регистрации не позднее следующего за днем ее поступления рабочего дня. Рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации. При жалобе на допущенные опечатки и (или) ошибки, рассматривается в течение 5 рабочих дней со дня ее регистрации.</p> <p>Меры по устранению выявленных нарушений принимаются не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения, а ответ по результатам рассмотрения жалобы направляется заявителю не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в письменной форме или не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в форме электронного документа</p>

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
Форма	<p>1) Письменная, устная при личном приеме, электронная</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть Интернет, личный прием, каналы электронного обмена — VipNet или межведомственного электронного документооборота — МЭДО, факс, телеграф, телефон, Личный кабинет, средства массовой информации;</p> <p>3) Анонимные обращения не рассматриваются, кроме обращений, в которых содержатся сведения о подготовке, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготовляющем, совершающем или совершившем</p>	<p>1а) Предоставление информации: устная форма, в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа, может в некоторых случаях определяться запросом пользователя информацией.</p> <p>1б) Обеспечение доступа: обнародование (опубликование) в СМИ; размещение в сети Интернет; размещение в помещениях, занимаемых указанными органами; присутствие граждан на заседаниях коллегияльных органов публичной власти; по запросу.</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть Интернет, личный прием, каналы электронного обмена — VipNet, или межведомственного электронного</p>	<p>1) Письменная, в том числе при личном приеме, в том числе через МФЦ, Электронная, в том числе на едином портале государственных и муниципальных услуг либо регионального портала государственных и муниципальных услуг.</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть Интернет, личный прием, Личный кабинет на Едином портале государственных и муниципальных услуг.</p> <p>3) Так как жалоба является реакцией на действие (бездействие) органов власти и их должностных лиц в процессе предоставления услуг, то анонимность подачи исключена</p>

Элементы технологии	Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба	Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг
		<p>документооборота — МЭДО, факс, телеграф, телефон, Личный кабинет, средства массовой информации;</p> <p>3) Анонимные запросы не рассматриваются</p>	
Результаты проведения	Результат рассмотрения обращений: разъяснено, не поддержано, поддержано (в том числе меры приняты)	Результат рассмотрения обращений: разъяснено, не поддержано, поддержано (в том числе меры приняты)	Решение об удовлетворении жалобы: отказано или удовлетворено

*Примечание:* \* составлено авторами.

Формы осуществления общественного контроля\*

Формы	Содержание	Субъекты	Результаты	Срок проведения
Общественный мониторинг	Постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия	Организатором выступают специализированные субъекты ОО	Итоговый документ: — подлжет обязательному рассмотрению органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия; — обнаружуетс, в том числе размещается в сети Интернет. В зависимости от результатов организатор вправе инициировать проведение иных форм общественного контроля	Устанавливается организатором
Общественная проверка	Совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия,	Инициаторами могут быть: — уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав приемателей, по правам коренных малочисленных народов в РФ и субъектах РФ;	Организатор: — подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать в том числе выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений;	Не должен превышать 30 дней

Продолжение табл. 6

Формы	Содержание	Субъекты	Результаты	Срок проведения
	а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных ННО	— общественные палаты; — иные субъекты общественного контроля	— направляется руководителю проверяемых органа или организации, а также иным заинтересованным лицам; — размещается субъектами общественного контроля в сети Интернет	
Общественная экспертиза	Анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействий) органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, проверка их соответствия требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений	Инициатором могут выступать: — органы и организации, осуществляющие публичные полномочия; — уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав потребителей, по правам коренных малочисленных народов в РФ и субъектах РФ; — общественные палаты;	Итоговый документ (заключение) должен содержать: 1) объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или отдельных положений законодательству РФ, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных	Не может превышать 120 дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами

Формы	Содержание	Субъекты	Результаты	Срок проведения
	и иных негосударственных некоммерческих организаций, основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах	— иные субъекты общественного контроля	объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза; 3) предложения и рекомендации по совершенствованию материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза. Направляется на рассмотрение в органы и организации, публичные полномочия. Итоговый документ обнародуется, в том числе размещается в сети Интернет	

Примечание: \*составлено авторами.



## Практические задания

### Тестовые задания

Выберите правильные варианты ответов.

1. Указ Президента РФ № 548 от 14.11.2017 утверждает Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, укажите лишний:

- а) коэффициент миграционного прироста;
- б) суммарный коэффициент рождаемости;
- в) уровень преступности;
- г) уровень заболеваемости онкологическими заболеваниями

2. Кто определяет порядок и сроки для доклада высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей:

- а) высшего должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- б) Президент Российской Федерации;
- в) Правительство Российской Федерации.

### Задания

Задание 1.

Для выполнения задания рекомендуется прочитать п. 2.2.

#### *Инструкция*

Проведите анализ одной из предложенных технологий участия населения в публичном управлении, а также практики ее применения в конкретном публично-правовом образовании.

Выполнение задания включает следующие этапы:

1. Выбор технологии из предложенных: выборы, формирование общественной палаты (совета), проведение общественных проверок, проведение независимой экспертизы, досудебное (внесудебное) обжалование, проведение независимой экологической экспертизы, проведение публичных слушаний.

2. Анализ теоретических и нормативно-правовых источников по реализации выбранной технологии в конкретном публично-правовом образовании.

3. Описание технологии по следующему алгоритму:

- нормативная правовые акты, на основе которых осуществляется данная технология в выбранном публично-правовом образовании;

- субъекты и их роль в разработке и реализации технологии;

- цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;

- перечень, последовательность и сроки процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для реализации технологии;

- результаты реализации технологии;

- показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии.

4. Описание практики реализации технологии на примере конкретного публично-правового образования.

5. Выявление проблем реализации технологии и оценка ее эффективности для публичного управления.

### **Задания для самоподготовки**

1. Какие технологии можно отнести к технологиям участия населения в публичном управлении? Как можно классифицировать данные технологии?

2. Какие можно привести примеры индивидуального и группового участия населения в публичном управлении?

3. Для реализации каких технологий участия населения в публичном управлении могут создаваться специализированные субъекты? Приведите примеры.

4. Какие существуют технологии участия граждан в публичном управлении с принятием решений, обязательных для исполнения?

5. Какие технологии контроля может реализовать гражданин РФ индивидуально?

## 2.4. Клиентоориентированное публичное управление и технологии

Сегодня маркетинг или клиентоориентированное публичное управление активно осваивают органы власти, подведомственные им государственные и муниципальные организации, некоммерческие организации, представляющие гражданское общество.

Анализ развития маркетинга и его интеграции в публичное управление представлен в работах таких российских авторов, как И. И. Скоробогатых<sup>84</sup>, С. Н. Андреев<sup>85</sup>, Н. В. Казакова<sup>86</sup>, Ш. Ш. Каримова<sup>87</sup>, А. В. Решетников<sup>88</sup>, Е. И. Пучкова<sup>89</sup>. Интересны выводы Е. В. Степанычевой и М. А. Джабраиловым, которые полагают, что современный маркетинг реализуется в концепциях социально ориентированного (социально-этического), маркетинга отношений, маркетинга больших социальных общностей<sup>90</sup>. И такие выводы закономерны, они подтверждаются на практике: базовые идеи и представления, определяющие социально ориентированный маркетинг, а также некоторые связанные с ним технологии, используемые субъектами публичного управления, позволяют достигать планируемые цели,

---

<sup>84</sup> См.: *Скоробогатых И. И.* Эволюция маркетинга в мире и в России: к 25-летию кафедры маркетинга РЭУ им. Г. В. Плеханова // *Маркетинг, логистика, сфера услуг. Вестн. РЭУ.* 2014. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.01.2018).

<sup>85</sup> См.: *Андреев С. Н.* Маркетинг некоммерческих субъектов (теоретико-методологический аспект) : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003. 374 с.

<sup>86</sup> См.: *Казакова Н. В.* Маркетинговая деятельность некоммерческих благотворительных организаций : дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. 185 с.

<sup>87</sup> См.: *Каримова Ш. Ш.* Региональные особенности маркетинговой деятельности некоммерческих организаций в современных условиях (на прим. Респ. Башкортостан) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тамбов, 2004. 24 с.

<sup>88</sup> См.: *Решетников А. В.* Социальный маркетинг обязательного медицинского страхования в РФ : дис. ... д-ра экон. наук. М., 1997. 595 с.

<sup>89</sup> См.: *Пучкова Е. И.* Особенности маркетингового управления в сфере культуры : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. 23 с.

<sup>90</sup> См.: *Степанычева Е. В., Джабраилов М. А.* Генезис маркетинга и его современная парадигма // *Соц.-экон. явления и процессы.* 2015. Т. 10, № 11 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.12.2017).

повышать уровень социальной эффективности. По мнению авторов учебного пособия, идеи, представления, функции и технологии, сформированные в теории и практике социально ориентированного маркетинга, полностью применяются в концепте, который получил определение «клиентоориентированное публичное управление». Развитие этого концепта и соответствующего вида публичного управления позволяет успешно решать такие управленческие задачи, как повышение качества государственных, муниципальных и социальных услуг, удовлетворение потребностей граждан — потребителей этих видов услуг, выстраивание лояльных и доверительных отношений на основе обмена, имеющего также социальный характер.

Наличие обмена между участниками разных видов маркетинга позволяет М. Бейкеру определить его как процесс, связанный с установлением взаимовыгодных отношений<sup>91</sup>. Заметим, что клиентоориентированное публичное управление также можно рассматривать как процесс взаимовыгодных отношений, которые формируются в процессе специфического обмена между органами власти и гражданами, между представителями гражданского общества и государством.

Обоснование концепций маркетинга, направленных на достижение социальной эффективности, высокой степени удовлетворения потребностей клиентов в лице граждан, а также их применение в деятельности органов власти, конечно же, находит отражение в работах российских исследователей, например, таких как Т. А. Калужнова<sup>92</sup>, Т. Д. Маслова<sup>93</sup>, Т. Ю. Карпова<sup>94</sup>, А. И. Чунаков<sup>95</sup>, Л. И. Воронина<sup>96</sup> и другие.

---

<sup>91</sup> См.: Бейкер М. Маркетинг: энциклопедия. СПб., 2003. С. 23.

<sup>92</sup> См.: Калужнова Т. А. Региональный интернет-маркетинг как инструмент управления социально-экономическим развитием субъектов РФ : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М. 2002. 20 с.

<sup>93</sup> См.: Маслова Т. Д. Методология и методы управления развитием социальных эколого-экономических систем: маркетинговый аспект : дис. ... д-ра экон. наук. 332 с.

<sup>94</sup> См.: Карпова Т. Ю. Маркетинговое управление муниципальным образованием : авторефер. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2001. 27 с.

<sup>95</sup> См.: Чунаков А. И. Социальный маркетинг в системе местного самоуправления : дис. ... канд. эк. наук. Волгоград, 2007. 140 с.

<sup>96</sup> См.: Воронина Л. И. Использование маркетинга в деятельности органов власти // Социум и власть. 2010. № 1 (25) [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/

Результаты анализа указанных работ позволяют сделать вывод о том, что исследователи понимают маркетинг как систему или комплекс взаимосвязанных элементов. Одним из его элементов являются функции, в том числе аналитическая и прогнозная.

При осуществлении клиентоориентированного публичного управления субъекты публичного управления обязательно производят продукт в виде услуг или программ. Соответственно, для того чтобы выявить интересы и потребности различных социальных групп, а впоследствии спланировать деятельность органы власти и подведомственные им организации, помимо традиционных функций, вынуждены осуществлять аналитическую и прогнозную функции.

Другие элементы маркетинга зависят от предметов ведения субъектов публичного управления и закрепленных за ними компетенций, имеется в виду следующее:

- 1) номенклатура услуг (или государственных, или муниципальных, или социальных);
- 2) конкретные категории граждан как потребителей;
- 3) финансовый ресурс для организации и оказания конкретных видов услуг;
- 4) иные ресурсы (кадровые, материально-технические, информационные).

Субъекты, реализующие клиентоориентированное публичное управление, обязательно осуществляют такую функцию, как оценка качества публичных услуг. При этом, в соответствии с современной моделью, для осуществления некоторых функций публичного управления привлекаются представители гражданского общества. Например, для реализации ими такой функции маркетинга, как

---

Users/%D0 %9B%D1 %8E%D0 %B4 %D0 %BC%D0 %B8 %D0 %BB%D0 %B0/Downloads/ispolzovanie-marketinga-v-deyatelnosti-organov-vlasti.pdf (дата обращения: 21.01.2018) ; Воронина Л. И., Ахаимова Н. Г. Развитие маркетингового подхода в повышении качества государственных услуг в сфере социального обеспечения // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы IV Международн. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 23–24 апреля 2018 г. : в 2-х т. Екатеринбург, 2018. Т. 2. С. 7–13 ; Воронина Л. И. Теоретические аспекты применения маркетингового подхода в публичном управлении // Вестн. ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2018. Т. 12, № 1. С. 152–159.

действия, направленные на совершенствование качества проектов административных регламентов по организации и оказанию государственных и муниципальных услуг.

Представители гражданского общества, входящие в состав общественных советов при исполнительных органах власти, могут оценивать качество публичных услуг (государственных, муниципальных, социальных), используя такой способ, как независимая экспертиза. В том случае, если представители гражданского общества входят в состав общественных палат, они имеют возможность легитимно вносить предложения в законопроекты или проекты муниципальных актов, регулирующие организацию и оказание государственных, муниципальных или социальных услуг. При этом предполагается, что субъектов публичного управления (власть и представителей гражданского общества) объединяет такая общая цель, как достижение публичного интереса и связанного с ним высокого уровня качества жизни. Таковой уровень может быть обеспечен разными способами: это может быть оказание гражданам услуг высокого качества или разработка и принятие качественных нормативных правовых (или муниципальных) актов, или разработка и реализация государственных и муниципальных программ. Но для того чтобы достичь таковую цель, представители гражданского общества и власти должны понимать обоюдные потребности, взаимодействовать на основе доверия, преодолевать разногласия, достигать баланс интересов и в результате удовлетворения потребностей сторон ощущать взаимную выгоду и обоюдную пользу. Клиентоориентированное публичное управление имеет мощный ресурс для развития, если будет интегрирована и адаптирована концепция маркетинга отношений.

Клиентоориентированное публичное управление осуществляется благодаря реализации механизмов (нормативно-правовой, организационный и социальный), инструментов (или способов) для организации и оказания услуг, имеющих общественное значение. Эти аспекты отражены в работах таких авторов, как О. А. Кузнецова<sup>97</sup>,

---

<sup>97</sup> См.: Кузнецова О. А. Маркетинг как методологический инструментарий системы оказания консультативных правовых услуг населению : дис. ... канд. экон. наук. Сочи, 2005. 145 с.

Л. Г. Кухтинова<sup>98</sup>, О. В. Нестор<sup>99</sup>, К. М. Мкртчян<sup>100</sup>, М. И. Маллаева<sup>101</sup>, Т. А. Макареня<sup>102</sup> и другие.

Проанализируем реализацию клиентоориентированного публичного управления в деятельности такого субъекта, как исполнительный орган государственной власти, имеющий компетенцию социального обслуживания населения в субъекте РФ. Например, Министерство социальной политики Свердловской области участвует в проведении единой государственной политики в сфере социального обеспечения и осуществляет полномочия и функции по оказанию государственных услуг и управлению в социальной сфере в пределах своей компетенции<sup>103</sup>, как и аналогичные министерства в других субъектах РФ. Министерство осуществляет конкретные маркетинговые функции, во многом схожие с функциями организаций, оказывающих услуги, но имеющих иной правовой статус. Это формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг в Свердловской области. Далее, это маркетинговая функция коммуникации с потенциальными потребителями: обеспечение бесплатного доступа

---

<sup>98</sup> См.: Кухтинова Л. Г. Экономический механизм управления сферой социальных услуг: (теория и практика) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Самара, 2007. 46 с.

<sup>99</sup> См.: Нестор О. В. Механизм управления рынком социальных услуг в условиях реформирования социальной сферы российской экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2005. 17 с.

<sup>100</sup> См.: Мкртчян К. М. Социальные услуги как фактор повышения качества жизни населения : автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2007. 19 с.

<sup>101</sup> См.: Маллаева М. И. Особенности маркетинга в сфере социальных услуг // *Вопр. структуризации экономики*. 2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-marketinga-v-sfere-sotsialnyh-uslug> (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>102</sup> См.: Макареня Т. А. Маркетинговый подход в управлении системой предоставления услуг [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/marketing-v-sfere-sotsialnyh-uslug-i-formirovanie-informatsionnoy-ekonomiki> (дата обращения: 25.01.2018).

<sup>103</sup> См.: Об утверждении положения о Министерстве социальной политики Свердловской области (с изменениями на 8 сентября 2016 года) : Постановление правительства Свердловской области от 12 мая 2012 года № 485-ПП (в редакции Постановлений правительства Свердловской области от 05.07.2013 № 838-ПП, от 18.03.2014 № 188-ПП, от 15.07.2015 № 595-ПП) // «Гарант» : [офиц. сайт]. URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

к информации о поставщиках социальных услуг, предоставляемых ими социальных услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернета<sup>104</sup>.

Далее, это ведение учета и отчетности в сфере социального обслуживания в Свердловской области, включая номенклатуру социальных услуг, количество получателей таковых услуг. В анализируемом официальном документе (Положении о Министерстве социальной политики) присутствует устоявшаяся маркетинговая терминология, например «поставщики социальных услуг», «получатели социальных услуг», «качество социальных услуг», «оценка качества», что свидетельствует об усвоении идей социально ориентированного маркетинга и их реализации в клиентоориентированном управлении.

В настоящее время министерство создает условия для оказания следующих социальных услуг в сфере социального обслуживания граждан: 1) материальная помощь; 2) срочное социальное обслуживание; 3) социальное обслуживание на дому; 4) консультативная помощь; 5) предоставление временного приюта; 6) социальное обслуживание в дневное время; 7) реабилитационные услуги; 8) услуги социального такси; 9) предоставление во временное пользование технических средств реабилитации; 10) стационарное социальное обслуживание.

В определенной степени деятельность министерства направлена на совершенствование качества социальных услуг, что обеспечивается благодаря разработке, апробации методик и технологий, обусловленных концептом клиентоориентированного публичного управления.

В положении о деятельности Министерства указана такая маркетинговая задача, как формирование и развитие рынка социальных

---

<sup>104</sup> См.: Об утверждении положения о Министерстве социальной политики Свердловской области (с изменениями на 8 сентября 2016 года) : Постановление правительства Свердловской области от 12 мая 2012 года № 485-ПП.



услуг, в том числе с участием негосударственных организаций социального обслуживания как одного из поставщиков этого вида услуг. Эта принципиально новая маркетинговая функция установлена соответствующим распоряжением Правительства РФ<sup>105</sup>. Результатом осуществления этой маркетинговой функции должны стать условия, необходимые для участия негосударственных некоммерческих организаций по предоставлению качественных социальных услуг, включая различные формы государственной поддержки этого вида деятельности с обеспечением конкурентных условий всем субъектам этого рынка (план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»).

При этом должен быть обеспечен такой важнейший принцип публичного управления, как участие представителей гражданского общества (негосударственных организаций, объединений предпринимателей) в решении вопросов, имеющих общественно значимый характер. Предлагаемая форма участия — это заседания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации.

В деятельности министерства есть и такие маркетинговые функции, как организационная и аналитическая. Результат реализации таких функций — это создание условий для проведения разных видов оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания, которые осуществляют свою деятельность на территории Свердловской области, включая независимую оценку.

Управления социальной политики Министерства и подведомственные государственные учреждения социального обслуживания в разной степени, но также являются субъектами клиентоориентированного публичного управления.

В деятельности министерства применяется такой маркетинговый инструмент (или способ), как формирование и размещение

---

<sup>105</sup> План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р. // Законы, кодексы и норм.-прав. акты РФ : [офиц. сайт]. URL: <http://legalacts.ru/> (дата обращения: 07.07.2018).

государственного заказа на оказание услуг учреждениями социального обслуживания и организациями, основанными на иных (негосударственных) формах собственности.

Технология, несомненно, является как элементом системы публичного управления, так и клиентоориентированного публичного управления.

Авторы пособия полагают, что для осуществления большого количества функций, которые должно выполнять министерство, необходимы различные технологии. Рассмотрим одну из них. Например, технология прогнозирования и планирования потребностей населения конкретного субъекта РФ в социальных услугах на среднесрочный период состоит из следующих элементов. Это этапы и процедуры. На первом этапе (аналитическом) субъектами, реализующими таковую технологию, могут быть осуществлены следующие процедуры:

- закрепление локальным актом за конкретным структурным подразделением и соответствующими государственными гражданскими служащими осуществления аналитической функции, а именно, прогноз потребностей граждан в социальных услугах на среднесрочный период;

- сбор ответственными лицами статистической информации о количестве граждан, у которых возникли потребности и особые нужды, вызванные такими факторами как трудная жизненная ситуация;

- выделение конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуациями;

- анализ информации о количестве конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуациями;

- подготовка аналитического отчета о количестве конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуациями;

- прогноз (на основе аналитического отчета) о потребностях конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период;

- подготовка аналитического отчета о потребностях конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период;

- обсуждение аналитического отчета с экспертами, внесение корректировок, предложений;

- предоставление аналитического отчета специалистам, осуществляющих планирование ресурсов.

На втором этапе может быть планирование ресурсов по удовлетворению потребностей конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период. При этом возможны следующие процедуры:

- планирование финансовых ресурсов на основе подушевых нормативов финансирования каждой социальной услуги;

- планирование необходимого количества и качества (то есть обладающего конкретными квалификационными характеристиками) кадрового ресурса, необходимого для организации и оказания социальных услуг;

- планирование необходимого оборудования для оказания социальных услуг;

- планирование помещений, необходимых для оказания социальных услуг;

- подготовка аналитического документа о потребностях в ресурсном обеспечении на основе подушевых нормативов финансирования каждой социальной услуги для граждан;

- обсуждение аналитического документа о потребностях в ресурсном обеспечении с экспертами;

- обсуждение аналитического отчета с экспертами, внесение корректировок, предложений;

- предоставление аналитического отчета специалистам, осуществляющих нормативное правовое обеспечение оказания гарантированных социальных услуг на среднесрочный период.

Как самостоятельные могут быть выделены следующие технологии:

- нормативное правовое обеспечение оказания гарантированных социальных услуг;

- формирование государственного задания по оказанию гарантированных гражданам социальных услуг;

— доведение государственного задания либо открытое конкурсное размещение заказа на исполнение мероприятий региональной программы (на оказание государственных социальных услуг);

— организация непосредственного оказания конкретного вида государственной социальной услуги в соответствии с государственным заказом;

— учет и контроль оказания конкретного вида государственной социальной услуги в соответствии с государственным заказом;

— анализ выполнения государственного заказа на оказание социальных услуг конкретными организациями.

Таким образом, анализ клиентоориентированного публичного управления и соответствующих технологий позволяет сделать следующие выводы.

Технологии, разрабатываемые и реализуемые в соответствии с концептом клиентоориентированного публичного управления, имеют специфические характеристики, которые прежде всего обусловлены спецификой государственных, муниципальных или социальных услуг, особенностями формирования заказа на этот вид услуг, организацией оказания таковых услуг и оценкой их качества.

В тоже время для технологий, реализуемых в соответствии с концептом клиентоориентированного публичного управления, как и для других технологий, свойственны следующие общие моменты:

1) основная цель разработки и применения этого вида технологий — это достижение баланса публичных интересов, повышение качества жизни граждан посредством удовлетворения их потребностей в результате получения государственных, муниципальных или социальных услуг;

2) состав элементов этих технологий (как подсистемы) аналогичен составу технологий других видов: это основные стадии (или этапы); действия (мероприятия, работы) или процедуры, средства и приемы, используемые лицами, организующими и оказывающими услуги; ресурсы, необходимые для производства услуг;

3) технологии организации и оказания государственных, муниципальных или социальных услуг способствуют максимизации достижения цели (публичного интереса), удовлетворению потребностей потребителей в лице российских граждан.

## **Практические задания**

### **Тестовые задания**

Выберите правильные варианты ответов.

**1. Клиентоориентированное публичное управление основано на следующих представлениях:**

- 1) объектом управления являются услуги для физических и юридических лиц;
- 2) стороны взаимодействия имеют потребности;
- 3) между сторонами взаимодействия осуществляется взаимовыгодный обмен;
- 4) результатом взаимодействия сторон является выгода.

**2. Для реализации клиентоориентированного публичного управления применяются следующие инструменты:**

- 1) формирование и размещение государственного заказа на оказание услуг учреждениями;
- 2) оценка качества оказания услуг;
- 3) разработка государственной (или муниципальной) программы;
- 4) конкурентная борьба за рынки сбыта.

**3. Клиентоориентированное публичное управление интегрировано со следующими видами маркетинга:**

- 1) социально-ориентированный маркетинг;
- 2) маркетинг отношений;
- 3) коммерческий маркетинг.

### **Задания**

Задание 1.

Для выполнения задания рекомендуется прочитать п. 2.4.

*Инструкция*

Проведите анализ реализации различных технологий оценки деятельности на примере конкретно органа публичного управления.

*Выполнение задания включает следующие этапы:*

1. Выбор конкретного органа публичного управления.

2. Анализ теоретических и нормативно-правовых источников для выявления технологий оценки, которые должны быть реализованы для оценки деятельности данного органа (включая оценку эффективности, результативности, качества и др.), а также технологий оценки, в которых используются показатели деятельности данного органа (например, в оценке эффективности деятельности исполнительных органов публично-правового образования).

3. Подробное описание реализации одной из технологий оценки, которые применяются в данном органе публичного управления по следующему алгоритму:

- нормативная правовые акты, на основе которых осуществляется данная технология;
  - объекты, критерии и показатели оценки;
  - субъекты оценки;
  - перечень, последовательность и сроки процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для реализации технологии;
  - результаты реализации технологии.
4. Выявление проблем реализации технологии.

**Задание 2.**

Прочитайте кейс, текст которого посвящен анализу причин внедрения клиентоориентированного подхода в деятельность музеев и туристических компаний.

Ответьте на вопросы и выполните задание:

1) Какими причинами обусловлена потребность в разработке стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия?

2) Какие элементы могут входить в технологию продвижения объектов культурного наследия?

3) Выберете один из объектов культурного наследия в одном из субъектов РФ. Разработайте технологическую карту для продвижения конкретного объекта культурного наследия в целях развития туризма в данном регионе.

С учетом происходящих изменений о роли культурного наследия в восприятии современных людей и связанных с ними потребностей, в разных странах идет поиск новых стратегий для популяризации объектов культурного наследия, а также специальных технологий.

Если традиционная цель, сохранение объектов культурного наследия, осталась неизменной, то с конца 1980-х гг. усиливается десакрализация культурного наследия, вовлечение его в рыночные отношения, использование в сферах досуга, развлечений и туризма. За 2007 г. по данным Евростата 54 % европейцев посетили такие объекты культурного наследия, как дворцы, церкви, сады, 41 % — музеи и галереи. При этом наблюдается влияние частоты посещений в зависимости от пола посетителей: женщины больше посещают библиотеки, а мужчины — объекты культурного наследия. Также установлена связь между частотой посещений объектов культурного наследия и уровнем образования туристов: в основном памятники и музеи посещают руководители высшего и среднего звена (78 % руководителей, имеющих высшее образование, против 38 % безработных).

Результаты зарубежных исследований позволяют делать вывод о доминировании в сознании посетителей объектов культурного наследия не сакральной, а утилитарной и прагматичной установки. Например, во Франции большинство посетителей рассматривают посещение музея как услугу, связанную с публичным благом в условиях рынка.

Кроме того, объекты культурного наследия все больше ассоциируются в сознании индивидов с рыночными категориями: предоставление услуг и мест отдыха. Идеологическое (включая религиозное) и политическое восприятие индивидами объектов культурного наследия уступило место восприятию объектов культурного наследия с позиций потребления, цель которого — удовлетворение потребности в развлечении, получение определенного культурного опыта.

Восприятие индивидами объектов культурного наследия как объектов сферы досуга и развлечений влияет на взаимосвязь таких объектов с задачами туризма. Одновременно это и причина, и следствие развития одного из направлений массового туризма. Именно поэтому развитие туристических практик, ранее не при-

знаваемых профессионалами в сфере культурного наследия, стали главной целью при разработке стратегий маркетинга, направленных на продвижение объектов культурного наследия.

При разработке программы стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, важно определить цели, задачи и имеющиеся риски. На такие риски указывают специалисты, возражающие против использования объектов культурного наследия в массовом туризме. Специалисты этого профиля обвиняют предпринимателей в том, что государству приходится все больше денег вкладывать в сохранение культурного наследия. Если же государство перестанет вкладывать деньги, то объекты культурного наследия будут разрушаться, будут происходить отрицательные процессы непосредственно на территориях, где проживают коренные местные сообщества.

В тоже время сторонников продвижения объектов культурного наследия в массовом туризме обвиняют в угрозе разрушения аутентичности культурного наследия, которое сегодня рассматривается как один из важнейших концептов ЮНЕСКО. Его суть заключается в том, что необходима консервация культурного наследия, причем широкомасштабная (в географическом, социально-экономическом и культурном контекстах).

При разработке программ стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, необходимо учитывать решение такой задачи, как повышение лояльности посетителей к восприятию объектов, независимо от их социально-демографических характеристик. Также в программе необходимо учитывать такое условие, как физическая, интеллектуальная и социальная доступность объектов культурного наследия. В этом случае продвижение объектов культурного наследия может стать уникальным инструментом для интеграции интересов представителей различных социальных групп.

Далее, в программах стратегии маркетинга должно быть предусмотрено такое условие, как диверсификация восприятия объекта культурного наследия: а именно предложение не только уникальной информации, но и впечатлений, обусловленных социально-демографическими характеристиками посетителей. Реализация такого



условия происходит, когда посетителя включают в конкретное действие, в процессе которого он испытывает положительные эмоции.

При разработке различных стратегий приобретают популярность так называемые глокальные стратегии маркетинга культурного наследия. При реализации таковой стратегии удовлетворяются потребности потенциальных посетителей экономического и культурного характера, а также их интересы, глобальные и локальные<sup>106</sup>. Повышается внимание посетителей объектов культурного наследия к местной самобытности, аутентичности, то есть к подлинности и реальности. Примером такой аутентичности могут стать как небольшие туристические деревни в Европе, так и музеи-заповедники Свердловской области: Нижнесинячихинский музей-заповедник деревянного зодчества и народного искусства имени И. Д. Самойлова, Верхотурский государственный музей-заповедник.

Также разработчиками активно используются стратегии «маркетинг микс». Это понятие предложено американскими маркетингологами Хьютчинсоном и Маккарти, определяющими маркетинг как совокупность четырех Пи: «Product» — продукт, «Place» — место продаж, «Price» — цена, «Promotion» — продвижение товара<sup>107</sup>.

Совокупность мероприятий, входящих в программу стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, их последовательность и поэтапность, учет разных факторов, может рассматриваться как технология.

При разработке стратегии продуктом становится объект культурного наследия как таковой, территория, на которой он расположен; его место, то есть специфическая архитектура, аура и ландшафт пространства. Соответственно, одной из технологий может стать продвижение уникального места.

Цена посещения объекта культурного наследия может варьироваться в зависимости от платежеспособности конкретной социальной группы и условий проведения акций, а также использования таких

---

<sup>106</sup> См.: Кожевников Н. Н., Пашкевич Н. Л. Глокализация: концепции, характерные черты, практические аспекты // Вестн. Сев.-Вост. фед. ун-та. 2005. № 3, Т. 2. С. 11–15.

<sup>107</sup> См.: Методы оценки влияния внешней среды маркетинга [Электронный ресурс]. URL: <https://infopedia.su/12xbb73.html> (дата обращения: 09.09.2018).

сервисов, как экскурсии, аудиогиды, наличие образовательных центров, медиатек и применения мультимедиа. Проектирование сервисов и их продажа также может рассматриваться как технология. При этом разработка и применение мультимедиа с учетом социально-демографических характеристик посетителей — это отдельная технология.

Успех применения технологий популяризации объектов культурного наследия сопровождал масштабный проект Министерства культуры и коммуникаций Франции Дни культурного наследия, прошедший в 33-й раз 17–18 сентября 2016 г. Участниками проекта являются 50 европейских стран. Его цель — популяризация объектов культурного наследия и привлечение внимания общества к проблеме их сохранения. Основные задачи проекта — продемонстрировать публике разнообразие объектов культурного наследия, привлечь внимание к истории объектов культурного наследия, прежде всего представителей молодого поколения, способствовать сохранению уникальных форм нематериального культурного наследия, распространить редкие техники и ремесла. Одной из самых привлекательных сторон проекта является возможность посещения объектов, обычно закрытых для публики. В 2015 г. Дни культурного наследия посетили более 12 миллионов человек<sup>108</sup>.

Анализ зарубежного опыта в разработке программ стратегии маркетинга, направленных на продвижение объектов культурного наследия, а также применения конкретных технологий, позволяет адаптировать этот опыт в России, предварительно проведя социологические исследования, в том числе экспертные опросы. По результатам этого вида опроса разработчики могут уточнить цель, задачи, выявить риски, связанные с применением выбранного подхода к разработке программы стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия в конкретном регионе.

При профессиональном подходе популяризация объектов культурного наследия будет реально способствовать реализации одного

---

<sup>108</sup> См.: Дни культурного наследия // Официальный сайт Мин-ва культуры и коммуникаций Франции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.culturecommunication.gouv.fr/> (дата обращения: 21.09.2016).

из важнейших направлений государственной политики Российской Федерации в сфере культуры.

Задание 3.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 2.5.

1) В чем причина активного освоения органами власти маркетинга или клиенто-ориентированного публичного управления?

2) Благодаря чему могут улучшаться отношения между органами власти и гражданами в процессе организации и оказания государственных, муниципальных услуг?

Задание 4.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п. 2.5.

1) Какие функции должны осуществлять субъекты клиентоориентированного публичного управления для того, чтобы повысить степень социальной эффективности?

2) Почему сегодня для оценки качества публичных услуг привлекаются представители гражданского общества?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В разных видах жизнедеятельности и управления технологии стали постоянным элементом. Достижение новых и дерзких целей, которые ставит перед собой общество и государство, может усиливаться благодаря применению разных технологий. Технология, будучи совокупностью действий по достижению поставленной цели, позволяет управленцам не только достигать цель, но и воздействовать необходимым образом на объект управления, применять нужные средства управленческого воздействия. Результаты применения технологий значительны: это повышение качества выпускаемой продукции и оказываемых услуг, усиление результативности управления. Также применение технологий позволяет обеспечить в конкретной системе или подсистеме управления порядок, повысить степень его достижения, благодаря последовательности действий субъектов управления и логистике, которую они обеспечивают. Именно значимостью технологий и обусловлены требования к современному управленцу: знать сущность технологий, владеть умениями как разработки, так и применения той или иной технологии. Конечно, технологии публичного управления обладают теми же основными характеристиками, как и технологии иных видов: они производны от видов и целей деятельности, объектов управления, функций, инструментов и механизмов управления, а также существующих принципов. В тоже время технологии, применяемые в публичном управлении, имеют специфику, которая прежде всего определяется содержанием конкретного концепта, обуславливающего особен-

ность управления и позволяющего выделить его в конкретный вид. Содержание конкретного концепта как интеграции философско-ценностных и нормативных оснований, стратегий и топологий или непосредственно определяет и содержание технологии. Несмотря на видимую дискуссионность, один из подходов к классификации технологий публичного управления может быть основан на содержании наиболее распространенных концептов публичного управления: это управление по результатам, управление по целям, процессное и проектно-ориентированное управление, клиентоориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и другие.

Конечно же, технологии содержательно связаны с конкретными интегральными концептами. При этом анализ практики применения технологий, позволяет сделать вывод о том, что соответствие технологии содержанию конкретного концепта управления позволяет достичь обозначенных целей и обеспечить результативность. Как положительный пример можно привести практику использования технологий в правотворчестве. Основная цель разработки и применения технологий правотворчества или юридической техники — это удовлетворение публичных интересов. Для этого субъекты конкретной технологии правотворчества осуществляют обязательные действия или процедуры, установленные нормативными актами, необходимыми для достижения основной цели. Хорошо разработанные технологии правотворчества обеспечивают качество нормативных правовых актов, как одного из результатов деятельности субъектов публичного управления.

Можно положительно оценить сформировавшуюся практику разработки и осуществления технологий оценки деятельности органов власти и подведомственных им организаций. Основная причина разработки и применения таковых технологий — это потребность общества в оценке различных программ, проектов и деятельности должностных лиц. Соответственно, основная цель — максимальное достижение цели и результатов деятельности субъектов публичного управления, что позволяет отнести эти виды технологий к концептам управления по целям и результатам. Сегодня в российском публичном управлении накоплен значительный опыт применения

различных видов технологий оценки: по предметам оценок, периоду оценивания, предмету оценки.

Также применение конкретных технологий способствует реализации целей политического характера, а именно — развитию принципов демократии, участию граждан в управлении государством, осуществлению таких функций как правозащитная, информационная и партисипативная.

Процессы разработки новых технологий продолжаются по мере развития потребностей общества и государства. Яркой иллюстрацией для этого вывода являются технологии, разрабатываемые и реализуемые в соответствии с концептом клиентоориентированного публичного управления. Потребность в этом виде технологий обусловлена необходимостью организовывать и оказывать государственные, муниципальные и социальные услуги, а также оценивать их качество.

Появляются новые технологии, применение которых может преследовать такие цели, как устранение негативного воздействия на российскую систему публичного управления. Таковое влияние может быть следствием внешнего (иностранного или международного) воздействия с помощью токсичных технологий или технологий «принудительной интоксикации», технологий «мягкой силы».

Субъекты публичного управления РФ осваивают инновационные технологии, а именно нейротехнологии, применение которых позволяет обрабатывать сверхбольшие массивы данных, необходимых для экспертно-аналитического и контрольно-учетного обеспечения государственного управления, для мониторинга и оценки рисков и неопределенностей. Технологии искусственного интеллекта начинают активно внедряться в государственное управление, так как их применение позволяет управлять сложными процессами и проектами, осуществлять сценарное планирование и моделирование в условиях существенных неопределенностей.

Поэтому, по мнению авторов пособия, процессы осмысления и осуществления технологий будут осуществляться не только в настоящем, но и в будущем.

# СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

**Администрация публичная** — это 1) система исполнительных органов государственного управления и органов муниципального управления, 2) совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права<sup>1</sup>.

**Аутсорсинг** — это механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе<sup>2</sup>.

**Бенчмаркинг** — это (от англ. *Benchmarking*) инструмент оценки, выявления, сопоставления и адаптации имеющихся лучших образцов эффективного функционирования организаций, практик для дальнейшего использования в конкретной предметно-объектной области управления или организации.

**Взаимосвязи управленческие** — это 1) форма воплощения управленческих отношений, посредством которой управление обретает конкретное содержание и проявление, а функция управле-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М., 2015. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.government.ru/data/structdoc.html?he\\_id=100&-do\\_id=2009](http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=100&-do_id=2009) (дата обращения: 15.09.2018).

ния — практическую реализацию; 2) разные виды связей, такие как прямая связь в системе управления — связь, которая осуществляется от управляющей подсистемы к управляемой, имеющаяся в любой системе управления; обратная связь — связь, которая осуществляется от управляемой подсистемы к управляющей.

**Власть публичная** — это 1) власть государственная и муниципальная (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определенным нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве руководителей) и др.<sup>3</sup>; 2) тип власти, в котором отношения субъектов управления регулируются конституционным правом относительно принадлежности власти, ее организации, осуществления, установления ее пределов и правил использования в качестве гарантии гражданской свободы<sup>4</sup>.

**Воздействие управляющее** — это реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей; результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние<sup>5</sup>.

**Должностные лица** — это работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. Т. 1. М., 2011. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. д-р юр. н., проф. С. А. Авакьян. М., 2015. 652 с.

<sup>5</sup> См.: Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : уч.-метод. комплекс. М., 2013. С. 25–26.

<sup>6</sup> См.: Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. М., 2008. С. 123.



**Инструменты публичного управления и публичной политики** — это 1) совокупность средств, используемых органами публичной власти, такие как оказание публичных услуг, идеология<sup>7</sup>; участие в деятельности органов публичной власти как партнерство (сотрудничество) в модели партисипативного механизма<sup>8</sup>; развитие государственно-частного партнерства<sup>9</sup>; форсайт и дорожная карта как инструменты развития системы государственно-частного партнерства<sup>10</sup>; правовое регулирование<sup>11</sup>; убеждение, побуждение, принуждение, охрана и защита, превенция, пресечение (в том числе санкции), рестрикция (ограничения, запрещения), демпфирование, стимулирование и др.<sup>12</sup>.

**Инструменты управления** — это 1) средства приспособления к изменяющимся условиям внешней среды, главная задача которых исключить из среды элементы неопределенности и создать ситуацию определенности, устойчивости и повторяемости<sup>13</sup>; 2) группы инструментов управления: группа планирования, группа работы с экономической средой, группа работы с потребителями и группа работы с производством<sup>14</sup>; 3) конкретные методы и приемы, ко-

---

<sup>7</sup> Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. д-ра юр. наук, проф. А. Б. Зенцова. М., 2017. С. 285.

<sup>8</sup> Епинина В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения // Гос. и муниципал. управление. Учен. записки СКАГС. 2012. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-effektivnogo-mehanizma-vzaimodeystviya-organov-publichnoy-vlasti-i-naseleniya> (дата обращения: 19.06.2018).

<sup>9</sup> Понкин И. В. Указ. соч. С. 342.

<sup>10</sup> Лимарева Д. А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).

<sup>11</sup> Кабанова И. Г. Категории «публичный интерес» и «публичные нужды» в рамках межотраслевого регулирования гражданско-правовой ответственности публичных субъектов // Сев.-Кавказ. юр. вестн. 2016. № 3. С. 66.

<sup>12</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 205.

<sup>13</sup> См.: Кулагина Е. В. Бережнов Г. В. Инструменты и методы, обеспечивающие устойчивость предприятия // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов [Электронный ресурс]. URL: <http://jurnal.org> (дата обращения: 09.09.2017).

<sup>14</sup> См.: Трипольский Е. Н. Рейтинговая оценка инструментов управления // Вестн. МГТУ. 2008. Т. 11, № 2. С. 289–293.

которые применяются при сборе, обработке и анализе информации и при выработке управленческих решений, основанных на этой информации<sup>15</sup>.

**Компетенция публичного органа** — это строго определенная нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения<sup>16</sup>.

**Компонент** — это группа элементов, которые образуют целостную часть системы в функциональном отношении.

**Краудсорсинг** — это специальная технология для совершенствования законопроектов органов публичной власти, получившая на Западе название «краудсорсинг» (от англ. *crowdsourcing*, *crowd* — толпа + *sourcing* — использование ресурсов). Ее преимущество состоит в переходе от практики простого комментирования законопроектов к активному вовлечению граждан в публичное управление через разработку проектов нормативных документов в форме прямой работы<sup>17</sup>.

**Лица должностные** — это работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей<sup>18</sup>.

**Методы** — это способы реализации интересов субъектов управления и соответствующего регулирующего воздействия.

**Методы публичного управления** — это 1) совокупность юридически урегулированных способов (приемов, алгоритмов) и процедур

---

<sup>15</sup> Кондратьева В. В. 7 нот менеджмента. Настольная книга руководителя. М., 2008. 976 с.

<sup>16</sup> См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е. М., 2009. С. 319.

<sup>17</sup> См.: Епинина В. С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // Управление эконом. системами. 2012. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

<sup>18</sup> См.: Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. Т. II. М., 2008. С. 123.

обязательных или возможных действий органов и должностных лиц, посредством которой (совокупности) осуществляются публичное управление и публичная политика, а также способов и процедур принятия соответствующих управленческих решений; 2) методы по содержанию воздействия: форсайт (бенчмаркинг); 3) дорожное картирование<sup>19</sup>.

**Механизм** — это 1) устройство машины, прибора, аппарата и т. п., приводящее их в действие; 2) совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо физическое, химическое, физиологическое и т. п. явление; 3) переносное значение: система, устройство, определяющие порядок какого-либо вида деятельности или процесса<sup>20</sup>.

**Механизмы публичного управления (и/или публичной политики)** — это 1) совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий; 2) совокупность видов способов и действий (нормативных правовых и иных правовых документарных (правовых, программных, административно-распорядительных, концептуально-доктринальных); социальных; политических; судебных, финансово-экономических; информационных<sup>21</sup>.

**Объект управления** — это объект для достижения желаемых результатов функционирования, для которого необходимы и допустимы специально организованные воздействия. Объектами управления могут быть как отдельные объекты, выделенные по определенным признакам, так и совокупности объектов — комплексы. В зависимости от свойств или назначения объектов управления могут быть выделены технические, технологические, экономические, организационные, социальные и другие объекты управления и комплексы<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: Лимарева Д. А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства.

<sup>20</sup> См.: Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.efremova.info/letter/+me.html?page=25> (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>21</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 251–252.

<sup>22</sup> Теория управления. Терминология / отв. ред. Б. Г. Волик (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). С. 7.

**Подсистема** — это 1) относительно самостоятельная часть системы, обладающая внутренней структурой для достижения определенных подцелей цели системы<sup>23</sup>; 2) разные виды подсистем, например, управляющая подсистема (субъект управления), как формирующая управляющие воздействия, или управляемая подсистема (объект управления) как подсистема, испытывающая на себе управляющие воздействия (или управление).

**Подход партисипативный в публичном управлении** — это 1) вовлечение вовлеченность граждан в дела государства, повышающее эффективность развития политической и экономической сфер<sup>24</sup>.

**Правовое регулирование** — это 1) нормативный правовой фундамент и платформа всего публичного управления в целом как процесса и всей системы публичного управления, а равно отдельных их сегментов и направлений; 2) интегральный инструмент (линейка инструментов) или пакет инструментов публичного управления)<sup>25</sup>.

**Принцип публичного управления** — это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления<sup>26</sup>; 2) гласность, публичность, открытость, прозрачность, координация и согласованность принятия управленческих решений<sup>27</sup>; 3) партисипативность реализации публичного управления; активная обратная связь органов исполнительной власти с гражданским обществом через партисипацию (добровольное

---

<sup>23</sup> См.: Шевчук Д. Исследование систем управления : конспект лекций [Электронный ресурс]. URL: [https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk\\_-\\_Issledovanie\\_sistem\\_upravleniya\\_\\_konspekt\\_lekcii.html](https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk_-_Issledovanie_sistem_upravleniya__konspekt_lekcii.html) (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>24</sup> См.: Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 2 (191). С. 42–47.

<sup>25</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 88.

<sup>26</sup> См.: Охотский Е. В. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов // Гос. антикризис. управление : учебник / под общ. ред. Е. В. Охотского. М., 2016. С. 129.

<sup>27</sup> См.: Дрыгина Ю. А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2013. 24 с.

участие населения в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления); открытый доступ к правительственной информации; подконтрольность<sup>28</sup>.

**Процесс** — это совокупность мероприятий, осуществляемых с целью реализации публичной политики для производства каких-либо услуг или благ<sup>29</sup>.

**Публичные интересы** — это 1) общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно реализовать частные интересы и обеспечить целостность, устойчивость, нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, общества в целом; это официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту; 2) интерес социальной общности, признанный государством и обеспеченный правом, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития<sup>30</sup>; 3) потребность в поддержании стихийного порядка, который является средством содействия достижению огромного многообразия личных целей<sup>31</sup>.

**Публичное управление по результатам** — это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика), а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), при котором результаты публичного управления (искомые ощутимые изменения) позиционируются не его конечной целью, а, будучи декомпозированы на детализированную систему экспектативных промежуточных тщательно просчитываемых целей/результатов, определяются в качестве важнейших обеспечительных средств реализации публичного управления, соответственно, предполагается перенос акцента с процесса публичного управления и с распределения и учета ресурсов и затрат на достижение целей и получение результатов реализации

---

<sup>28</sup> См.: Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации... С. 42–47.

<sup>29</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 38.

<sup>30</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М., 1995. С. 55.

<sup>31</sup> См.: Хайек Ф. А. фон Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. 648 р.

функций публичной власти сообразно и соразмерно публичным интересам<sup>32</sup>.

**Система** — это 1) целое, составленное из частей, соединение, совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство; 2) сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями; 3) комплекс взаимодействующих компонентов<sup>33</sup>; 4) совокупность (множество) отдельных объектов с неизбежными связями между ними<sup>34</sup>; 5) взаимосвязь самых различных элементов, все, состоящее из связанных друг с другом частей<sup>35</sup>; 6) иерархическая управляющая система (от англ. *hierarchical controlling system*), подсистема принятия решений, которая распределена по нескольким подчиненным уровням, каждый из которых выполняет часть функции принятия решений<sup>36</sup>.

**Структура** — это совокупность устойчивых связей и отношений между элементами системы.

**Технологии «гражданская инициатива»** — совокупность процедур (действий), при осуществлении которых население может самостоятельно реализовать свое право участия в управлении делами государства в сфере законотворческой деятельности, в том числе посредством электронных петиций; выдвижение гражданами собственных проектов, формулирование приоритетов, предложений о принятии правового акта, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, обязательное для рассмотрения соответствующим органом<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 375.

<sup>33</sup> См.: Берталанфи Л. фон Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 23–29.

<sup>34</sup> Толстых С. С., Подольский В. Е., Бучнева В. В. Современное состояние теории сложности и возможности ее применения в сфере телекоммуникаций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>35</sup> См.: Бир С. Кибернетика и управление производством / пер. с англ. М., 1963. С. 22.

<sup>36</sup> См.: Теория управления. С. 24.

<sup>37</sup> См.: Епинина В. С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации.

**Технологии публичного управления** — это 1) система подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами<sup>38</sup>; 2) виды технологий, такие как проектное управление, общественный контроль, краудсорсинг, блокчейн-технологии, нейротехнологии, технологии искусственного интеллекта, информационно-коммуникационные технологии и другие, применяемые для достижения целей публичного управления.

**Реформа** — это (от франц. *reform*e — преобразовываю), преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры. С формальной точки зрения под реформой подразумевается нововведение любого содержания. Однако в политической практике и политической теории реформой обычно называют более или менее прогрессивное преобразование, известный шаг к лучшему<sup>39</sup>.

**Система управления** — целое, составленное из частей; соединение, совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство; сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями<sup>40</sup>.

**Сфера публичная** — это определенная область общественной жизни, в которой общество и государство взаимодействуют по наиболее важным вопросам дальнейшего развития с целью их решения на основе действующего законодательства при осуществлении функции общественного контроля и формирования запроса на достижение определенных целей и проведения конкретных действий органами управления<sup>41</sup>.

**Управление публичное** — это 1) интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают по-

---

<sup>38</sup> См.: Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 89.

<sup>39</sup> См.: Реформа : юр. словарь [Электронный ресурс]. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17981> (дата обращения: 19.08.2018).

<sup>40</sup> См.: Толстых С. С., Подольский В. Е., Бучнева В. В. Указ. соч.

<sup>41</sup> См.: Дрыгина Ю. А. Указ. соч.

литические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определенной области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях; механизмы совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных услуг; 2) деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей), в том числе обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др.<sup>42</sup>; 3) сложно структурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой многообразием субъектов: от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство; 4) вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия

---

<sup>42</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 44.



в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области<sup>43</sup>; 5) процесс, перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся) без начала и конца (мега-процесс), включающий в себя множества партикулярных управленческих процессов и сопряженный со множеством партикулярных процессов<sup>44</sup>; 6) активное взаимодействие трех групп акторов: государства, представителей гражданского общества и предпринимательства в ходе принятия и реализации общественно значимых решений, разрешения актуальных проблем<sup>45</sup>.

**Управление по результатам** — это 1) управление в деятельности органов государственной власти, основанное на использовании обратной связи ожидаемых и достигаемых результатов с целями и ресурсами на основе активного использования инструментария программно-целевого и проектного управления<sup>46</sup>; 2) этот вид управления включает в себя стратегическое планирование деятельности соответствующих органов, инструменты осуществления качественного управления, используемые для того, чтобы обеспечить баланс между желаемыми результатами и наличествующими возможностями, а также осуществление контроля над производительностью деятельности<sup>47</sup>.

**Управленческое решение** — это результат мыслительно-волевой деятельности человека, направленный на завершённый выбор (и запуск в реализацию или инициирование) одного или нескольких из линейки альтернативных направлений или вариантов действий (или бездействия) в сфере управления или на формулирование алгоритма действий, предписываемого лицом, выносящим такое решение, лицу (лицам), которому надлежит его выполнять. Решение может быть направлено на достижение разовых результатов,

---

<sup>43</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 50.

<sup>44</sup> См.: Там же. С. 133.

<sup>45</sup> См.: Лимарева Д. А. Указ. соч.

<sup>46</sup> См.: Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А. М. Марголина и П. Дуткевича. М., 2013. С. 36–37, 39.

<sup>47</sup> См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 374.

на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на прекращение какой-либо деятельности<sup>48</sup>.

**Формы публичного управления** — это 1) организационные способы реализации общих интересов, такие как коллегиальные органы (советы, палаты, экспертные сообщества и т. д.), публичные дискурсы; сходы; референдумы, иные формы, применение которых позволяет достичь компромисса между общими и частными интересами; 2) организационные способы достижения публичных оценок, такие как парламентские слушания, отчеты руководителей исполнительных органов власти и контролирующих органов, государственный аудит, общественное обсуждение, аналитические статьи, журналистские расследования, доклады общественных палат и комитетов, обращения граждан, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий<sup>49</sup>, общественная экспертиза законопроектов<sup>50</sup>.

**Функции общие** — это функции, которые охватывают весь цикл управления (от постановки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов).

**Функции органов исполнительной власти** — это 1) ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с которыми напрямую связан предоставляемый органами исполнительной власти объем государственно-властных полномочий; 2) нормативно установленный вид властной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации<sup>51</sup>.

**Функция управления** — это 1) направление и вид управленческой деятельности, необходимый для исполнения руководителем, с применением специальных приемов и способов; выделяют четыре базовых функции управления (по А. Файолю): планирование, организация, контроль и мотивация; 2) классификация функций по видам (по А. Файолю): технические операции — производство, изго-

---

<sup>48</sup> См.: Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений : учебник. М., 2002. С. 6.

<sup>49</sup> См.: Дрыгина Ю. А. Указ. соч.

<sup>50</sup> См.: Епина В. С. Указ. соч.

<sup>51</sup> См.: Барциц И. Н. Указ. соч. С. 114.

товление, переработка; коммерческие операции — купля, продажа, обмен; финансовые операции — привлечение капитала и управление им; операции по охране — охрана имущества и личности; учетные операции — баланс, затраты, статистика; административные операции — предвидение, организация, распоряительство, согласование и контроль<sup>52</sup>; 3) роль, которую выполняет определенный социальный институт или осуществление процесса по отношению к целому; 4) систематическая деятельность, обязанность кого-либо, исполнение, соответствие, совершение, отображение чего-либо<sup>53</sup>; 5) виды функций управления по распространенности: общие (основные) и конкретные (специализированные, специальные).

**Элемент** — это простейшая составная часть системы, обладающая самостоятельностью по отношению ко всей системе, не имеющая внутреннего строения и неделимая при выделении частей, составляющими элементами которой могут быть руководитель и подчиненный, диспетчер и заводские цеха, человеческий мозг, органы, управляемые им через нервную систему, и другие.

**Эффективность** — это отношение чисто положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат.

---

<sup>52</sup> См.: Функции управления [Электронный ресурс]. URL: [https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye\\_funktsii\\_upravleniya](https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye_funktsii_upravleniya) (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>53</sup> См.: Функция // Больш. энциклопед. словарь Кирилла и Мефодия. М., 2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://slovar.cc/enc/bolshoy/2101311.html> (дата обращения: 10.08.2017).

*Учебное издание*

Воронина Людмила Ивановна  
Зайцева Екатерина Васильевна  
Костина Светлана Николаевна

# ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*  
Редактор *Е. Е. Крамаревская*  
Корректор *Е. Е. Крамаревская*  
Компьютерная верстка *В. К. Матвеев*

Подписано в печать 10.07.2019 г. Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 10,0.  
Уч.-изд. л. 9,0. Тираж 40 экз. Заказ 189.

Издательство Уральского университета  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс: +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>

Для заметок





### **ВОРОНИНА ЛЮДМИЛА ИВАНОВНА**

Кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета, заслуженный работник культуры РФ. Научные интересы: социология управления, экономическая социология, теория публичного управления.



### **ЗАЙЦЕВА ЕКАТЕРИНА ВАСИЛЬЕВНА**

Кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета. Научные интересы: социология образования, социология управления, социология семьи.



### **КОСТИНА СВЕТЛАНА НИКОЛАЕВНА**

Кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления Института управления и предпринимательства Уральского федерального университета. Научные интересы: социология образования, социология управления, социология семьи.